

3 1761 11648699 4





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116486994>













# HORIZONS

P O L I C Y   R E S E A R C H   I N I T I A T I V E

CA1  
PR  
-H56

## Social Capital

### A Useful Tool for Public Policy?

**S**ocial capital is a concept with much promise, but an uncertain future. On the one hand, the basic intuition behind it makes sense: our social relations can be an important source of resources and supports. Public policy researchers and practitioners have been keenly interested in social capital precisely because of its promise to provide a means to better identify and understand just how these resources and supports are invested in and developed, how they are accessed, and what kind of benefits flow from them. If we can better understand this process we might, in turn, better harness its potential in realizing any number of public policy objectives.

On the other hand, though recent years have witnessed worldwide interest in social capital's public policy potential, its usefulness for policy and program development has yet to be fully realized. Much of the blame for the present inability to translate the concept into policy settings lies with the conceptual confusion

#### SOCIAL CAPITAL AS A PUBLIC POLICY TOOL

- 3 Making Social Capital Work for Public Policy  
Jeff Frank, Policy Research Initiative
- 7 Social Capital: Building a Foundation for Research and Policy Development  
Robert Judge, Policy Research Initiative
- 13 Social Capital, Social Networks, and Access to Employment: Investigating Constraints on Labour Market Participation in New Zealand  
Peter King and Charles Waldegrave, The Family Centre (New Zealand)
- 19 Social Capital, Network Formation and the Community Employment Innovation Project  
David Gyarmati and Darrell Kyte, Social Research and Demonstration Corporation
- 25 Using a Social Capital Perspective to Understand Social and Economic Development  
Ralph Matthews, University of British Columbia
- 31 Can Public Policy Address Social Capital?  
Solange van Kemenade, Sylvain Paradis, Éric Jenkins, Health Canada

#### ARTICLES ON OTHER TOPICS

- 35 Economics of North American Integration
- 41 Adapting to North American Integration

#### RESEARCH BRIEFS

- 47 Canada-US Border Cost Impacts and Their Implications for Border Management Strategy
- 51 Poverty Is About Assets as Well as Income
- 55 Social Capital at Work

#### BOOK REVIEWS

- 61 Social Capital
- 63 Social Cohesion and Economic Prosperity

#### EYEWITNESS REPORTS

- 65 The Difference that Gender Makes
- 67 Social Inclusion, Social Capital and the New Social Policy

#### DATA FOR POLICY RESEARCH

- 70 Counting Connections that Count
- 73 Social Engagement in Canada

#### UPCOMING EVENTS

- 77 Conferences
- 78 PRI-SSHRC Policy Research Roundtables

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada





# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Richard Tate

### ASSOCIATE EDITOR

Catherine Demers

### PROJECT OFFICER

Johanne Valcourt

### Copy Editing and Translation by

PMF Editorial Services and Tradulitech

### Design and layout by

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research work on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit [policyresearch.gc.ca](http://policyresearch.gc.ca).

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: 613.947.1956

Fax: 613.995-6006



The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

in the literature, and the difficulties this has meant for attempts to operationalize social capital. Indeed, the sheer breadth of phenomena that have been labelled social capital, while accounting for some of the concept's popularity, has introduced a high degree of fuzziness into social capital research.

Earlier this year, the Policy Research Initiative launched a new horizontal project, Social Capital as a Public Policy Tool. This project aims to cut through the conceptual confusion, and explore how this concept might finally be brought to ground for public policy purposes in Canada. Its current efforts centre on the development and testing of an analytical framework that will allow for a clear and rigorous understanding of the phenomenon. The lead article by Jeff Frank, the director of this horizontal project, provides an overview of some of the thinking that lies behind efforts to develop this framework. Robert Judge, a research officer working with the social capital team, follows this with an exploration of the conceptual differences in the literature, and suggests a means for overcoming the confusion.

The remaining feature articles represent various attempts to apply the concept of social capital to issues of public policy concern. Peter King and Charles Waldegrave, from the Family Centre Social Policy Research Unit in New Zealand, present the theoretical basis for a pilot study that has been recently launched into connections between social capital and barriers to employment for single men and women in that country. David Gyarmati and Darrell Kyte of the Social Research and Demonstration Corporation offer an overview of the current state of the Community Employment Innovation Project, a large-scale research demonstration project in Cape Breton, and the ways in which this project integrates a network-based conceptualization of social capital. From the University of British Columbia, Ralph Matthews introduces the work of the Resilient Communities Project, which is exploring the relationship between social capital and community economic development in coastal British Columbia. Finally, Wendy Stone, Matthew Gray, and Jodey Hughes present results from a recent study by the Australian Institute of Family Studies into the connections between an individual's stock of social capital and success in the labour market.

Other non-theme articles in this issue include three pieces coming out of the PRI's North American Linkages project, and one from the Poverty and Exclusion project. The next issue of *Horizons*, due out in December 2003, will focus on the subject of sustainable development.

**Jean-Pierre Voyer**

Executive Director



# Making Social Capital Work for Public Policy

Jeff Frank  
Policy Research Initiative

Can the concept of social capital offer a useful set of tools for the development of policies and programs? This question is at the core of one of the horizontal research projects launched by the Policy Research Initiative (PRI) earlier this year. Through consultations with policy departments and experts, the project on Social Capital as a Public Policy Tool is developing an analytical framework that will offer a consistent approach to social capital and its application to various policy issues.

Work in this area is not entirely new across federal departments. For a few years now, research on social cohesion has been exploring related issues, albeit through a broader lens that covers various forms of social and civic participation, as well as notions of identity and belonging. What is new is the focus on the tighter concept of social capital – understood roughly as networks of social relationships and the resources they embody. These networks can be invested in and drawn upon to facilitate action, and can be beneficial as a resource for individuals and communities. Even with this relatively lean approach to social capital, various dimensions can be drawn into the analysis, depending on the policy question at hand. This article reviews some of these dimensions and potential policy applications, after first exploring the rising interest in social capital within public policy circles.

## An idea with legs

Interest in social capital has been mounting in academic circles, in the policy shops of many national governments, and across several international agencies. Scholarly work on social capital in various disciplines has grown

dramatically over the past decade. Robert Putnam was already the most cited social scientist of the 1990s, and with 2000's *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, he truly catapulted the idea of social capital into a wider public consciousness. In Canada, interest crystallized with an international symposium held in Québec City that same year. Co-organized by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and Human Resources Development Canada (HRDC), the symposium brought together leading thinkers and government officials to consider how human and social capital interact to influence sustained economic growth and well-being. The symposium report remains essential reading for anyone interested in social capital and public policy.<sup>1</sup> The articles contained in the Spring 2001 issue of *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* also serve as an excellent primer on the subject.

In December 2001, the closing plenary of the PRI's National Policy Research Conference, Bringing Communities Together, centred on a riveting presentation by Robert Putnam on the implications of his approach to social capital for public policy – more than 30 deputy ministers and heads of agencies were in attendance. More recently, John Helliwell's *Globalization and Well-Being* won the 2002-2003 Donner Prize for best book on Canadian public policy and has gained considerable attention. In it, he includes social capital as a key factor in explaining the persistence of localized economies in the face of globalization, and presents evidence that social capital is more important than income as a determinant of subjective well-being.

---

Jeff Frank,  
Project Director,  
is the project lead for  
the PRI's Social Capital  
as a Public Policy Tool project.



Because of the seeming versatility of the concept, critics fear that social capital runs the risk of being rendered meaningless by becoming everything to everyone. Nevertheless, an increasingly impressive body of research demands an assessment of the potential of social capital to contribute to the development of sound public policy. We clearly need to examine, therefore, its potential for Canadian public policy both thoroughly and critically, and to make recommendations for its use in future policy development. These are the objectives of the PRI-led, interdepartmental project, Social Capital as a Public Policy Tool.

## A multifaceted concept

Michael Woolcock (2001) notes that the concept of social capital has been criticized in certain quarters for being weak on substance, owing its popularity simply to good marketing. Nevertheless, he rejects this argument, suggesting that the study of social capital would have long since collapsed under its own weight if there were not a sufficiently rigorous empirical foundation supporting it. The downside of the successful marketing of the concept has been that some people have attempted to latch onto the popularity of the term by employing it haphazardly in their own work, even when they have only a vague understanding of how the term has been developed by specialists. Still, Woolcock contends that a coherent and rigorous core of research is emerging.

One major step forward in social capital research has been the identification of three forms of social capital – bonding, bridging and linking – which have proven to be especially helpful in understanding the sources and

outcomes of social capital. Putnam emphasizes the distinction between bonding and bridging. Bonding social capital refers to the relations within homogeneous groups, such as within fraternal organizations, among ethnic enclaves or in fashionable country clubs. Putnam likens the strong ties formed within dense homogeneous networks as a sociological super glue, and suggests they are best suited for providing the social and psychological supports its members need for getting by in their day-to-day activities (Putnam, 2000). This strong in-group loyalty, however, can be prone to a number of negative outcomes as identified by Portes, including the potential exclusion of outsiders or a stifling of the freedoms of network members (Portes, 1998).

Bridging social capital, in contrast, is much more heterogeneous cutting across diverse social cleavages. Putnam suggests that this form of social capital is useful in connecting to external assets and for information diffusion. This conception draws on the importance of weak ties first identified by Mark Granovetter in the 1970s. Such weak ties to diverse sources may actually prove to be more valuable to individuals seeking to get ahead than stronger ties to relatives and close friends, depending on the context (as in a job hunt). Putnam is careful to point out, however, that bonding and bridging should not be understood as either-or categories, but rather as more-or-less dimensions along which different networks might be compared.

A number of scholars have found the category of linking social capital to be helpful as well. While this linking might be considered by some as a

form of bridging, Woolcock argues that bridging social capital has been largely treated as a horizontal category of interrelations, whereas linking better captures an important vertical dimension of social capital. Thus, linking social capital refers to ties between different strata of wealth and status. Woolcock suggests that such networks are key to leveraging resources, ideas, and information from formal institutions beyond the community, which is particularly important for economic development.

While these distinctions have proven useful to many, they should not be taken to represent an exhaustive typology. Other categorizations of social capital may prove useful for analysis depending on the context. For example, Adler and Kwon (2002) stress the importance of distinguishing between social networks based in market relations, those based in hierarchical relations, and those based on social relations. Given the variety of forms that different networks may take, analysts have only begun to explore the potential analytic uses of various categorizations.

## Context matters

One of the key messages to emerge from an interdepartmental consultation held last June was that policy questions should drive the way we operationalize a theoretically informed approach to studying social capital. Those aspects of social capital we wish to study and measure cannot be determined in the abstract, but will depend on the policy questions of interest. We need to ensure, therefore, that government efforts to research and operationalize social capital are connected to the specific contexts of



federal policy and program objectives. The policy areas that were identified as most ripe for the application of a social capital approach included immigrant integration and diversity, health, economic participation, and social inclusion.

It is worth reinforcing the notion that context matters when it comes to social capital and policy. Social capital networks are dynamic, not static. Indeed, they can be quite episodic and context-specific. Particular manifestations of social capital may be highly useful in achieving certain outcomes, while of limited value or even counter-productive in achieving others. For example, bonding social capital (homogeneous ties inside a group of belonging) is crucial for new immigrants in getting by on a day-to-day basis, but may later be less useful than bridging social capital (linkages to groups and institutions outside of the ethnic community) for getting ahead. Similarly, different dimensions of social capital (e.g., levels of trust within the network or the gender of the network members) may be critical for determining outcomes in one area, but of only marginal importance in others.

The potential impact of social capital on various outcomes will vary depending on the ways in which its effects are enhanced or diminished by the wider social, political, economic, and cultural environment. One need only think of the differences in both the potential sources and the potential uses of social capital open to women in 1950s Canada as opposed to Canadian women today. Similarly, organizations and institutions may play an important and varied role in facilitating or hindering the development and

operation of social capital, and this could prove to be an additional path of worthwhile investigation. Although the importance of context may seem an obvious observation, many approaches to the study of social capital nevertheless fail to recognize that we should not expect to find that prevalent patterns and forms of social capital in one location are to be consistently observed across time and space.

At the same time, distinctions must be made between social capital's core components, its determinants, and its outcomes. It is the mixing up of these components that is the source of much of the confusion in the literature and in policy discussions about social capital. We may indeed wish to end up talking about any or all of these depending on the policy question and specific context, but they should be kept analytically distinct. This will help us better understand the actual mechanism of social capital formation.

### Insights for policy

So how do we apply all this information to the development of solutions to specific policy problems? Even at this early stage, it seems clear that social capital's greatest potential is as a means to an end, rather than as an end in itself. We should probably not be thinking, therefore, about a national strategy to build social capital or any sort of blanket policy statement aimed at increasing the social capital of Canadians for its own sake. Instead, social capital might be best understood as a means or process for accessing various forms of resources or support through networks of social relations. The idea is to emphasize the potential

role of social capital, as a resource and a process, in facilitating the achievement of broader policy objectives, such as immigrant integration, economic participation, or improved education and health outcomes.

Social capital is not a cure-all. More social capital will not necessarily always lead to better outcomes. Nevertheless, while social capital alone may not be enough to achieve objectives, it may prove a useful complement or reinforcement for other policy tools and resources in achieving policy and program objectives. For example, it is particularly relevant in the area of immigrant integration where it can complement other integration tools such as language training.

We will probably never be able to switch social capital on or off by itself and produce desired outcomes. Instead, we need to appreciate that it is only one element in a wider world of complex social processes. Steps could be taken to better integrate a social capital lens into the development and implementation of federal programs and policies. A social capital lens in policy and program development and implementation could start by raising awareness across government about its potential role in achieving, or possibly obstructing, policy objectives.

While many policies and programs are already incorporating elements of social capital (e.g., community partnership initiatives), there could be more systematic tracking of social capital's role in achieving program outcomes. To this end, we could become more active in developing and refining measurement tools and indicators to register the presence of



social capital and assess its impacts on program outcomes. Identifying the effects of social capital on existing program outcomes could facilitate their replication in other program areas. We must ensure that programs and policies across government do not work at cross-purposes in the ways in which they incorporate or affect social capital. Seemingly unrelated government interventions (e.g., in areas of transportation, housing, etc.) might actually undermine the very social capital resources that other programs are counting on to achieve their objectives. And using social capital as a policy tool will inevitably raise some jurisdictional issues and, depending on the policy area in question, coordination across levels of government will often be important.

### The way ahead

We already have some understanding of the possible determinants and consequences of social capital. How can this knowledge be translated into action? Discussions with departments indicate a need to find out more about "what works" in creating or facilitating social capital in specific policy contexts. But so far, little has been done to integrate social capital into policy-making. A clear and conceptually rigorous framework for defining and analyzing social capital could potentially spawn a new set of tools for developing evidence-based policy. By

proposing, testing, and refining such a framework, the PRI project, Social Capital as a Public Policy Tool, seeks to achieve just that. Through discussions with policy departments, and with national and international experts, what we learn will be incorporated into a comprehensive set of recommendations for measurement, for testing new approaches, and for policy action. Policy groups across departments could then add these social capital tools to their repertoire, and apply them in innovative new ways to a diverse set of problems.

### Note

- 1 Available online at [http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/books/oecd/en/oecd\\_e.shtml](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/books/oecd/en/oecd_e.shtml). See also the Spring 2001 issue of *Isuma*: *Canadian Journal of Policy Research* at [http://isuma.net/v02n01/index\\_e.shtml](http://isuma.net/v02n01/index_e.shtml). Both URLs accessed October 14, 2003.

### References

- Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon. 2002. "Social Capital: Prospects for a New Concept." *Academy of Management Review* 27, no. 1: 17-40.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 15-18.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, pp. 22-23.
- Woolcock, Michael. 2001. "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes." *Isuma* 2, no. 1: 11-17.

## Policy Challenges

At present though, it can be difficult for policy analysts to know the extent to which a particular policy may provide beneficial increases in social capital. This reflects the conceptual ambiguities and measurement difficulties that surround the concept, and the fact that, in some instances, social capital can have perverse effects. Even where there is reasonable certainty about what constitutes a beneficial increase in social capital, multiple and mutually reinforcing policies may be required to bring it about – complications which could test the competence and coordination of government, or which may have other impacts that would need to be considered. The need for localized solutions in some cases can also complicate policy analysis. This suggests that further research may be warranted to deepen understanding of the sources of social capital and how they operate, to better conceptualise social capital itself, and to improve on current measures and measurement methodologies. In the short term, there may be merit in small-scale policy experimentation to gather experience and data on different policies aimed at supporting and enhancing social capital.

Commonwealth of Australia, Productivity Commission. July 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications*. Canberra: AusInfo. This research paper can be found at <http://www.pc.gov.au/research/commres/socialcapital/socialcapital.pdf>. Accessed October 28, 2003.



# Social Capital Building a Foundation for Research and Policy Development

**Robert Judge<sup>1</sup>**  
Policy Research Initiative

In recent years the concept of social capital has excited much attention and come to worldwide prominence within academic and government circles alike. But will it prove to be a robust concept for research and policy development over the longer term? The answer may well depend on some key choices we make today about what we fundamentally understand by social capital.

**T**he current range and ambiguity in the meanings attached to the concept of social capital do not help in making a case for its practical value for policy and program development. Indeed, as Portes (1998) has warned, we may be approaching a point where the term has been applied in so many different contexts and to such a range of events as to mean everything and nothing.

In part, this current wide variation in understandings of social capital is arguably a natural reflection of a concept in an early stage of development. While the idea that the nature and quality of social relations have important implications for the well-being of individuals, communities, and societies has a long history, viewing them as a potentially productive resource for particular outcomes is of more recent vintage. Given the rapid spread and popularization of this concept following, in particular, the seminal work of Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert Putnam in the late 1980s and early 1990s, it should not be surprising that some have conveniently latched on to the high-profile label to advance their own particular projects with little concern for theoretical precision. One might hope that with time the rigorous and substantive core of research will prevail and a clearer understanding will emerge.

Yet even if we focus on this substantive core, we can find a significant division in how the concept is envisioned. On the one hand, some

researchers see social capital primarily in terms of particular structures (social networks) and the resources they convey. On the other hand, many prefer a functional definition of social capital whereby it consists of those social resources that enable cooperation and collective action. In practice, the two approaches have much in common. Those who focus on social networks frequently do so precisely because of their potential to encourage cooperative behaviour, and those who take a functional approach to social capital often identify social networks as a key mechanism for pursuing common objectives.

Nevertheless, the differences between the two approaches are not mere semantics. This article attempts to outline some of the ways in which this basic difference in conceptualization matters to how we operationalize the term and the research agendas we might choose in studying the productive potential of this capital resource. At the same time, it attempts to propose a basis for developing a framework for analyzing social capital that draws on the strengths of both approaches.

## The Parallel to Human Capital

To evaluate the comparative advantages of the two basic approaches to social capital, it may be helpful to begin by thinking through what would make it a form of capital generally, and how it might compare to human capital in particular (see, for

---

Robert Judge  
is a Policy Research Officer  
with the Policy Research Initiative.



example, Lin, 2001, ch. 2). In general, capital is a resource in which one might invest and develop, and which may be then employed to generate a future flow of benefits. In economics, capital has classically referred to various physical assets, both private and public, that may be developed and used to produce goods and services, including such things as machinery, buildings, transportation networks and the like.

Some 40 years ago, the notion of human capital was introduced in the work of Theodore Schultz and Gary Becker. Schultz famously made a case for the adoption of the concept of human capital in his widely cited 1960 presidential address to the American Economic Association (Schultz, 1961). His central thesis was that human knowledge and skills formed a capital asset, and the "failure to treat human resources explicitly as a form of capital, as a produced means of production, as the product of investment, ... was wrong in the classical period and patently wrong now" (p. 3).

Indeed, he suggested that this failure to conceive of the acquisition of knowledge and skills as a capital investment and to evaluate their productive potential as such had blinded researchers and public policy practitioners to their full importance. For example, reflecting on his work together with other economists following World War II, Schultz noted that they had badly underestimated the resilience and efficiency with which Western Europe would recover. This he attributed to their overemphasis on the wartime destruction of physical capital and a failure to understand the role of human capital in production in an industrialized economy.

Schultz contended that the increase in national outputs in Western economies stemmed in large part from investments made in human capital, and investments in education and training could yield significant returns over a long period for both individuals and economies. He further suggested that the adoption of a human capital lens had a number of public policy implications. For example, he pointed to then-existing tax laws that discriminated against investment in human capital in the United States, and called for greater efforts to provide the funds for students to invest in education and thereby their future.

In subsequent decades, the concept of human capital has proven very useful in orienting research and public policy development. (For an overview see Healy and Côté 2001, ch. 2.) Researchers have examined the degree to which various specific investments in knowledge and skill development have paid off both for individuals in terms of improved employment earnings and personal well-being, and more generally for the overall health of the economy and society. Similarly, they have been able to examine the dynamics and costs of investments in knowledge and skill development by individuals and firms, and the role of various factors in shaping these investment choices. So too have they been able to explore the role of public policy and expenditure programs, both in shaping the decisions and opportunities to invest in education and training, and in affecting the way in which these investments translate into labour market opportunities.

Of course human capital theory is not without its shortcomings. (Again see Healy and Côté, 2001, ch. 2.) Efforts

to measure stocks of human capital remain limited, with emphasis typically placed on educational credentials as a simple but weak proxy measure. Poor data quality and a still rudimentary understanding of the complex interactions of human capital and economic growth have hampered efforts to measure the impact on growth. Nevertheless, the introduction of the concept has proven highly useful for allowing researchers to explore the returns from human capital, the dynamics of investing and developing in the same, and the role for public policy in this area.

Will social capital prove to be similarly helpful? Certainly the idea that social relations can form a capital asset has received considerable attention recently. Part of the readiness of so many scholars and researchers to explore the concept may well lie in the intuitive sense this seems to make for most people. As Woolcock and Narayan (2000: 3) put it, "... the basic idea of social capital is that a person's family, friends and associates constitute an important asset, one that can be called on in a crisis, enjoyed for its own sake, and leveraged for gain." Whether you are seeking support in hard times, looking for a night on the town with friends, or searching for a new job opportunity, who you know matters. Moreover, the authors argue that what is true for individuals is also true for communities: those with a stronger stock of social capital are able to negotiate the various challenges they may face more effectively.

When one looks to the major approaches to social capital, one finds a broad common interest in how the dynamics of social relations might constitute an important asset and be



productive of various outcomes. For example, Bourdieu (1986) was interested in how elites could call upon their social networks to reinforce and reproduce their privileged status. James Coleman (1988) examined how social capital in tightly bonded communities helped support family expectations for their children's education and thereby reduce high school dropout rates. Putnam (1993, 2000) argued that networks of community engagement can engender norms of reciprocity and trusting dispositions which, in turn, may generate greater social collaboration and more effective democratic institutions.

Yet if there is a common interest in exploring how social relations may form a capital asset, there is a wide disparity in how social capital is conceptualized more precisely. In particular, as noted above, the leading approaches may be broadly divided between those who focus on social capital as a structure in the form of a social network, and those who take a more functional approach and view social capital as being those social resources that enable effective cooperation.

In practice, this distinction has an enormous impact on the ability to identify what might constitute social capital and how it functions, including being able to distinguish social capital from its determinants and its outcomes. If we are to think of social capital as a form of capital, and if this is to be useful for research and policy development, then ideally we should be able to identify what it is, explore its productive potential, and identify the means by which it can be invested in and accumulated. Network-based approaches to social capital may more

readily meet this test. Before exploring the usefulness of such an approach, this article first considers the case for a functional conception of social capital.

### Social Capital as Function

At present, the functional conceptualization of social capital may be the most widely adopted and influential approach. The seminal work in proposing a functional understanding of social capital is that of the late American sociologist, James Coleman (1988, 1990). Coleman (1990: 302) argued that social capital consists of those aspects of a social structure that facilitate the actions of actors within the structure. The forms of social capital he identified include obligations and

in Italy, Putnam adapted Coleman's approach and defined social capital as "features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (p. 167). A similar definition was offered in the hugely influential 1995 article entitled "Bowling Alone," in which he suggested that a decline in social capital in the United States in the form of an erosion of civic engagement was undermining the effectiveness of its public institutions.

Clearly, though, a functional conceptualization of social capital as offered by Coleman and Putnam would not have found a sustained audience if the

*To the degree that a functional approach lumps multiple phenomena under a single social capital label, thereby obscuring their independent dynamics, a disservice is done to the development of a sound basis for rigorous research.*

expectations, trust, information potential, norms and effective sanctions, authority relations, appropriable social organizations, and social networks.

If Coleman was the key figure in introducing a functional definition of social capital, its widespread impact on research agendas must be principally credited in particular to the early works on social capital by the Harvard political scientist, Robert Putnam (1993, 1995). Although Coleman (1990: 302) explicitly conceptualized social capital as an asset of individuals, Putnam has been more interested in exploring the ways in which it represents a collective asset. In his 1993 study of the comparative effectiveness of regional government

basic ideas did not hold considerable merit. Certainly the attention to the role social relations play in enabling and sustaining various outcomes is viewed by many as a welcome correction to approaches to economics and politics that have neglected the importance of the social sphere. Further, the core problematique this approach attempts to resolve, either for individuals or for collectivities, is a compelling one. Groups, families, neighbourhoods, and societies in which people are willing to cooperate, in which people are predisposed to trust one another, and in which collective action is welcome, encouraged, and enabled, will be able to accomplish much more than where this is lacking. Yet the wide variation in



levels of such cooperation and support for collective action underline the difficulty in its achievement. A functional approach seeks to identify the factors that enable the productive potential of socialbility, and thereby open them to possible development through public policy intervention.

And yet this functional approach to social capital has also been heavily criticized. For example, Coleman's rather vague definition and the "laundry list" of forms — a list that arguably conflates determinants, sources, and outcomes of social capital — has been lamented by Portes (1998) for having opened the way to confusion and contradiction in the wider social capital literature. Similarly, Portes suggested that the functional approach of Putnam is tautological, and that (at least in the case of his 1993 work on Italy) it failed to distinguish the definition of the concept both theoretically and empirically from its attributed effects.

Moreover, as Lin (2001) noted, a single, functional theory that needs to account for all elements of social resources that lie behind every instance of social cooperation quickly loses its parsimony, and thereby its explanatory utility. Of course, it is precisely the lack of parsimony in this theory that has enabled so many different researchers from different backgrounds to include their particular interests under a social capital banner. Social networks, norms and trust are perhaps the most frequently cited forms of social capital. Many are also interested in how public institutions as well as other political and legal arrangements are forms of social capital when and where they encourage and coordinate cooperative collective

action. Indeed, a functional approach leads to an ever-broadening list of those elements that may be considered to be social capital.

However, this continually expanding list makes it hard at times to isolate social capital from other forms of capital while grouping together many distinct phenomena with different, perhaps even contradictory, dynamics.

*While network-based approaches to social capital may be more modest and parsimonious than functional definitions, this may greatly increase the potential explanatory power over the longer term.*

For example, a strong economy and abundance of equitably distributed resources might be considered a form of social capital to the degree to which it facilitates greater cooperative behaviour. Similarly, knowledge of interpersonal dynamics and developed social skills may similarly contribute toward cooperation. Yet labelling them as social capital may obscure more than enlighten.

To the degree that a functional approach lumps multiple phenomena under a single social capital label, thereby obscuring their independent dynamics, a disservice is done to the development of a sound basis for rigorous research and, ultimately, for the development of evidence-based policy.

To summarize, the broad question of identifying the sources of social cooperation and collective action remains both a valid and vital concern for research. And good and careful scholarship may be able to employ a

functional definition while avoiding the potential pitfalls of this approach. Nevertheless, a functional definition can too often support confused research that obscures more than it enlightens. Moreover, efforts to group all phenomena that produce collective action into a single theory may prove insurmountably complex and, over the longer term, limit the utility of the concept for research and policy

development. Finding a means to define social capital more clearly without losing sight of the fundamental problematique raised by functional approaches may help to avoid this predicament.

## **Social Capital as Network**

In contrast to functional conceptualizations, network-based approaches to social capital may offer a much cleaner definition. To this end, many scholars have come to rediscover the seminal network-based work of Pierre Bourdieu on social capital. Bourdieu defined social capital as "the aggregate of the actual or potential resources which are linked to the possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition or, in other words, to membership in a group." For Bourdieu, "the volume of social capital possessed by a given agent...depends on the size of network connections he can effectively mobilize and on the volume of the capital (economic, cultural or symbolic)



possessed in his own right by each of those to whom he is connected" (1986: 249).

Although there is considerable variation in network-based approaches to social capital (see Adler and Kwon 2002: 22-23), most approaches share with Bourdieu the view that such approaches must be concerned with both the structure of the network and the resources contained within the network that may be drawn by its members. This said, various authors associated with a network-based approach differ somewhat in their definitions of the concept. For example, there are those who focus primarily on the networks themselves (e.g., the definition offered in this article), those who include equally the networks and the resources they convey (e.g., Bourdieu), and those whose definition stresses the resources accessible through networks (e.g., Lévesque and White, 2001). More generally, Adler and Kwon (2002) argued that network-based approaches are split between those principally concerned with the effects generated by the pattern or structure of relations within a network, and those that insist that the content of those relations, such as particular norms or levels of trust, must also be investigated.

Network-based approaches have been subject to a variety of specific critiques. Most common, however, are concerns that these approaches are too narrow. Some feel that they leave out too many dimensions that may be important in understanding and explaining various social phenomena, particularly cooperative collective action. Given the compelling case made by many within the functional approach for

understanding these broader issues, an inability of a network-based approach to explore such concerns would be serious.

This said, such concerns may be misplaced. While network-based approaches to social capital may be more modest and parsimonious than functional definitions, this may greatly increase the potential explanatory power over the longer term. Rather than opening the door to an ever-expanding list of social resources that are purported to function as enablers of collective action, defining social capital in terms of social networks allows one to better define the concept, distinguishing it both from other forms of capital and from its purported effects. This in turn allows for more careful empirical testing of the theorized connections between the determinants of social capital, its outcomes, and social capital itself. Moreover, it does not force one to conclude that social capital is absent if its theorized effects are not perceptible (Lévesque and White 1999: 28).

Defining social capital in terms of social networks does not mean that one cannot investigate its possible role in promoting collective action, or the ways in which it interacts with norms, trust, institutions, the wider socio-political environment, and the like. Indeed, by carefully distinguishing between these phenomena rather than lumping them into a single dynamic, one may more carefully study and test the supposed connections between the various elements. Which of these additional elements one wishes to study will vary with the particular problem one wishes to understand. Nevertheless, a common conceptual focus on

social capital as social networks provides a means of ensuring consistent measurement across a variety of research and policy applications.

Potentially, one may more clearly understand and empirically study social capital as a form of capital through a network-based approach. Human capital has proven a robust concept over the past 40 years, because its core elements have more or less been clearly identified as knowledge and skills, and this has allowed researchers to organize their efforts to evaluate the productive potential of this form of capital and to study the dynamics by which individuals invest in and accumulate human capital. This, in turn, has allowed for analysis of the potential role of public policy in encouraging the most beneficial forms of investment in human capital and for maximization of returns on this investment, particularly in the labour market. A narrower definition of social capital may prove a similarly useful lens for exploring the importance of social networks.

## Conclusion

Through recognizing issues raised by a functional approach in developing a broader framework for undertaking social capital analysis, while maintaining a narrower, network-based definition for the core social capital concept, it may indeed be possible to draw on both approaches. That is, the study of social capital should be multi-dimensional and dependent on the needs of the particular application in question, including analysis of the investments that individuals make in setting up and maintaining social networks, associated norms and values,



institutional dimensions, as well as the benefits received by individuals and society. Studies using such a framework can be quite different from each other, but they will always require a common, measurable, core if they are to result in the development of a body of empirical knowledge that will support future policy analysis in areas that cannot easily be predicted in advance.

Such multi-dimensional analysis can be consistently undertaken over a wide range of policy and research applications provided that – in all these various applications – we maintain a strict core definition of social capital based on networks. A narrow definition of the core concept is at least potentially measurable in a consistent way and parallels the tight definitions used in studies of physical or financial capital as well as human capital, thereby facilitating crosscutting social and economic empirical analysis.

Thus, we might do well to define social capital in terms of the networks of social relations that provide access to needed resources and supports, while developing a social capital framework to support research and policy analysis that uses the core network concept but is multi-dimensional. Depending on the particular research and policy application, social capital studies should encompass, for example,

the investments that individuals and collectivities make in the establishment and maintenance of social networks, the various characteristics of the networks and of transactions, the norms and institutional frameworks in which such networks operate, the resources that can be potentially accessed through participation in the networks, and the returns to those investments in the form of economic, social, and health outcomes for individuals, communities, and societies. In this way, the strengths of both network-based and functional approaches to social capital may be harnessed in building a foundation for research and policy development.

### Note

- 1 The author wishes to thank Peter Hicks for comments received on an earlier draft.

### References

- Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon. 2002. "Social Capital: Prospects for a New Concept." *Academy of Management Review* 27(1): 17-40.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." Pp. 241-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J.G. Richards. New York: Greenwood Press.
- Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.
- . 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Healy, Tom and Sylvain Côté. 2001. *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Lévesque, Maurice and Deena White. 1999. "Le concept de capital social et ses usages." *Lien social et Politiques – RIAC* 41: 23-33.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- . 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65-78.
- . 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- . 2001. "Social Capital: Measurement and Consequences." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 2: 41-52.
- Schultz, Theodore W. 1961. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review* 51(1): 1-17.
- Stolle, Dietlind. 2003. "The Sources of Social Capital." Pp. 19-42 in *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, ed. Marc Hooghe and Dietlind Stolle. New York: Palgrave Macmillan.
- Woolcock, Michael and Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *The World Bank Research Observer* 15, no. 2(August): 225-249.



# Social Capital, Social Networks, and Access to Employment

## Investigating Constraints on Labour Market Participation in New Zealand

**Peter King and  
Charles Waldegrave<sup>1</sup>**  
The Family Centre  
Wellington, New Zealand

Dr Peter King  
is Senior Researcher in  
the Family Centre Social Policy  
Research Unit, The Family Centre  
Wellington, New Zealand.

Charles Waldegrave  
leads the Family Centre Social  
Policy Research Unit,  
and is joint leader  
of the New Zealand Poverty  
Measurement Project.

This article discusses the application of social capital theory, life history methods, and social network analysis to an ongoing study of the barriers to employment faced by single men and women in New Zealand. Previous work on social capital in New Zealand (Robinson, 1997, 1999, 2002) recognized the importance of social networks in the formation and mobilization of social capital, but its community development focus has concentrated on the collective rather than individual dimension of social capital. This research focuses on the individual dimension of social capital in the form of the resources for individual action that are stored in social relationships.

Cultural analysis is a key component of this research, because culture embodies the conceptual and normative framework within which the members of a particular society, community, or other social grouping, are socialized, live, enter into relationships, think, communicate, and assign meaning to objects, events, and their very existence (Durie, 1998, 2001; Tamasese and Waldegrave, 1997; Tamasese et al., 2000a,b). For Maori and Pacific people, these cultural frameworks have been subject to considerable stress and modification under the impact of colonial programs and practices. The significance of culture has clear implications for any study involving the social networks to which people belong, because the characteristics, contents, and structures of these networks will be significantly influenced by the cultural backgrounds of their members or, to put it another way, the networks people form and are attracted to will be significantly influenced by their cultural backgrounds.

To incorporate this concern, the study contains, by design, equal numbers of participants from Maori, Pacific, and Pakeha cultural backgrounds to investigate the proposition that the structures of the personal social networks, and the forms of social capital

associated with each cultural group are different, and that these culturally based differences are, in turn, associated with different types of relationships with the labour market.

The apparent association between a person's prospects in both the labour and marriage markets is interesting and suggests the existence of a section of New Zealand society whose members are doubly disadvantaged due to the difficulties they face in forging and maintaining social relationships, particularly relationships which provide them with the social leverage to get ahead, rather than merely to get by. By investigating this double disadvantage within a unified research framework, this study aims to develop insights into the social processes underlying capacity to achieve and maintain a secure attachment to the labour market. It also aims to contribute to the development of evidence-based active labour market policy capable of addressing the needs of the least advantaged members of the labour market.

### **Bourdieu, Coleman, and Putnam**

During the past decade or so, the concept of social capital has gained widespread currency among social scientists, social commentators,



politicians, and those involved in social and economic development generally. This widespread use has generated such a proliferation of applications that it is advisable, when applying the concept to an empirical study, to be clear about the definition of social capital being used and its relevance and usefulness to the research. We use the concept in this study because it broadly concerns social resources and represents a contextual counterpart to human capital;

whereas human capital is concerned with what you know, social capital is concerned with who you know. In a modern industrial market economy, wage or salary employment is the primary source of earned income for most people, and the availability of employment and people's capacity to secure it, are clear issues of social justice. Central to social justice are issues of access to social and economic resources, and the fact that these are usually distributed inequitably.

The three theorists most frequently cited for their contributions to the development and use of the concept of social capital are Bourdieu (1986), Coleman (1990), and Putnam (1993). The proponents and popularizers of the idea of social capital have clearly been most influenced by the work of Coleman and Putnam, and have paid little attention to Bourdieu's work in this area (Fine, 2001). While all three identify social capital with social structure, they do so differently, in ways that reflect the theoretical underpinnings of their respective approaches and the aspects of social reality they seek to understand.

The differences between the theoretical bases of Bourdieu, Coleman, and Putnam can be summarized as follows. For Bourdieu, social capital is a resource used by people to support their strategies for maintaining and changing their positions within hierarchical social structures. He uses the concept within a praxis-based approach in which social practice is considered to be generated through a process involving the interaction of structure and agency. The concept of capital is central to Bourdieu's work. As well as using the idea of social capital, he is credited with originating the concept of cultural capital, which is widely used in educational theory. The idea of capital is integral to his key theoretical concept of the social field.

Coleman applies the concept to education and the role of social capital in increasing human capital. His approach is based in rational choice theory and developed from his earlier work in social exchange theory. Putnam applies the concept to understanding and fostering the

## The Study

The research focuses on single people, because they experience greater difficulties in obtaining and retaining employment than their contemporaries who are members of couple households (Callister, 1998, 2000). The study identifies and examines the structures and contents of the social networks of 48 single men and women, looking at the forms of social capital embodied in their social networks. Research participants were drawn, in equal numbers, from three distinct New Zealand cultural groups: Maori (the indigenous people of New Zealand), Pacific (people from the islands of the South Pacific close to New Zealand), and Pakeha (term commonly used to refer to New Zealand people of European descent). Maori and Pacific people were, and still are, subject to extensive colonial programs and practices in New Zealand and the South Pacific. This study pays particular attention to culturally based differences in network content, structure, and forms of social capital, and the impacts of colonial relations on these elements. How do the participants use this social capital to provide the support and leverage necessary to get by and get ahead, in obtaining and sustaining paid market employment?

The study also investigates the proposition that the employment difficulties faced by single men and women, particularly those in their 30s and 40s, are likely to be compounded by the social isolation associated with their single status.

While this project has been designed to produce valuable and useful findings, it is also a pilot study in view of the relatively small sample and the fact that this is the first research of this type to be carried out in New Zealand. As a pilot study, it can provide the basis for refining and developing research instruments and methods that can be applied to larger studies in future phases of this research program.



establishment of democratic institutions at the regional and national levels. His use of the concept of social capital is influenced by Coleman and, although his and Coleman's areas of interest are different, they share the view that social capital is a public good, a community resource that tends to be undervalued and in short supply.

The view of social capital as a public good tends to emphasize its potentially positive or functional characteristics, while avoiding discussion of its potential downsides. For this research, the potential downsides of social capital are associated with the paradoxical capacity of the strong ties and criteria for network membership that are sources of social capital for members, yet may exclude those who do not meet membership criteria. The exclusion of "outsiders" from groups or networks by "insiders" on the basis of one or more of any number of possible forms of social differentiation illustrates the basis of social capital in networks of social relationships. It also underlines the view that social capital can exist in different forms in different networks, and that a form of capital that has currency in one network might hold no value in another.

Whatever the reason or basis for exclusion, the effect is a denial of access to a potentially useful resource or set of resources. The value of Bourdieu's conceptualization of social capital to this study derives from his focus on the individual dimension of social capital and the equation of social capital with the qualifications or credentials of entry and membership of a particular social group, social network or, to use Bourdieu's term, social field. In addition, his theory of social fields pro-

vides a vocabulary for discussing the power relationships among fields or networks. This study explicitly combines Bourdieu's understanding of social capital with the techniques of social network analysis to investigate

*This study explicitly combines Bourdieu's understanding of social capital with the techniques of social network analysis to investigate relationships between social network structure and associated social capital, and attachment to the labour market.*

relationships between social network structure and associated social capital, and attachment to the labour market.

### Social Network Analysis

Social network analysis is an approach to investigating social reality that focuses on the relationships among social entities rather than their attributes, as is done by standard social survey methods (Wasserman and Faust, 1999). Under this approach, social reality is conceptualized in terms of networks of social relationships occupying a wider social space.

Social network analysis shares the relational approach that is central to Bourdieu's framework as well as his spatial conceptualization of social reality. This form of analysis employs analytical methods based on mathematical graph theory to study the structures and characteristics of individual social networks and their relationships with others. Bourdieu has developed applications to delineate the social space, while others have applied graph theoretic methods to empirical identification and investigations of the forms of capital associated with particular social fields (Anheier et al., 1995; King, 1996, 2002).

In the study of social capital using social network methods, social capital has been associated with information and communication, access that is influenced by conditions known as "closure" and "brokerage." It is

assumed that communication takes time, but occurs more quickly through already established relationships, and that information will circulate within a network before it moves from one network to another (Burt, 2000).

#### Closure

A closed network is one whose members have close connections to one another with no or relatively few connections outside the group. Within a closed network, the transmission or sharing of information is facilitated by the close links between members, and sanctions facilitated by network closure reduce the risks associated with trusting fellow members. By facilitating the transmission of information within a network, network closure is a source of social capital for its members.

#### Brokerage

Brokerage refers to the bridging of structural holes or gaps between separate networks. A person who is able to bridge a gap between his or her own network (network A) and another network (network B) can facilitate and control the flow of information between the two networks. This brokerage will not be an advantage if network A and network B are the same,



or very similar, in terms of the types of information circulating within them. But if the two networks are host to different types of information, bridging the gap between them is a source of social capital for the person who is able to broker the flow of information between them and, potentially, for other members of the networks who gain access to new sources of information.

These two examples indicate that social capital can exist in different forms and be specific to particular social contexts. The social capital associated with network closure might not be of benefit (have currency, if you like) outside the network concerned. It might have currency within other, similar networks, but not in other networks within which different sorts of information flow.

While the techniques of social network analysis enable the identification, measurement, and analysis of relationships within and between networks, they do not provide a theoretical basis for considering the significance of these relationships within the context of broader structural characteristics and sets of social relationships. It is in this area that Bourdieu's framework is of particular value, because he developed it with that purpose in mind.

## Research Application

The application of social network analysis to this research is based on the assumption that a complex community or society has a number of social fields or networks — some closed, some open, some crosscutting with others, some relatively isolated. It is also assumed that people occupy-

ing different positions within the socio-economic hierarchy will tend (strongly) to be associated with different social networks. For example, returning to the information flow and communication metaphor discussed above, people occupying positions associated with educational success and employment in professional occupations will tend to belong to different social networks from people occupying positions associated with poor educational attainment and unemployment, or employment in poorly paid, unskilled occupations.

All these networks will be potential sources of social capital for their mem-

*Social policy research is rightly concerned with contributing toward the achievement of practical outcomes, but it is important that emphasis on the practical does not divert us from the complementary responsibility to consider carefully the theoretical assumptions underlying our work.*

bers, but the social capital associated with the networks of the poorly educated and underemployed will tend not to have currency in the networks of the well-educated and professionally employed, and vice versa.

All things being equal, this would not necessarily be a problem. However, all things are not equal, and when it comes to a person's success in education and employment, it is helpful if the values, norms, and information flows, which are consistent with success in these areas, are similar to those circulating within that person's social network(s).

Consequently, the application of social network methods to this research focuses on the identification and

delineation of the social networks of single people who have different levels of actual achievement in employment. The extent to which these differences in achievement are functions of the characteristics of their social networks, and the extent to which the networks are characterized by closure and/or brokerage are then examined.

## The Sample

Data were obtained from interviews with 48 single people in the 30 to 45 age group. The sample had equal numbers of men and women, and equal numbers of Maori, Pacific people, and Pakeha. It also included people in paid employment as well

as those who were not. To the extent permitted by the small sample, we attempted to include people representing a range of employment histories.

The interview schedules were in several parts and covered the areas of life history and social networks. The life history component of the interview was semi-structured and designed to explore a person's life background in areas such as family, health, friendships, partnerships, education, training, employment, access to social, community, health, and cultural resources, significant life events (e.g., leaving home, returning home, marriages, separations, divorces, births, widowhood, graduations), and other significant turning points identified

by the person (e.g., the death or illness of a significant other).

The social network component has four objectives:

- developing a list of contacts through the use of a name generator;
- measuring the strength of each contact in terms of frequency and intensity of contact;
- measuring the status of each contact in terms of occupation, social and community standing, education, and the like; and
- identifying the existence of links between the contacts to identify secondary networks with which participants might have “weak” links.

Once the types of closure associated with participants’ primary networks and the extent to which they possess “weak” links with other secondary networks are identified, it is possible to relate these findings to the results of the life history data analysis and investigate any associations between life-course, cultural background, network structure, and the forms of social capital contained in them. The outcomes of these analyses are then related to participants’ experiences in the areas of labour market participation and attachment.

Another aspect of the overall analysis is to treat the primary and secondary networks identified as social fields (as theorized by Bourdieu) and attempt to locate them in relationship to the wider social space and other social fields, which affect the labour market. These fields would include those associated with occupational groupings,

and others emerging in the course of the cultural analysis, which might include such relational entities as *iwi* (Maori tribal entities), *whanau* (Maori extended families), and *aiga* (Samoan extended families).

## Policy Implications

It is increasingly recognized in New Zealand that, in the areas of policy development, implementation, and delivery, one size does not fit all. The needs of different populations (whether defined by gender, age, ethnicity, or some other criterion) in areas such as health, employment, and education are not exactly the same, and policy interventions developed to meet these needs are the most effective when they are sensitive to, and incorporate, the values and aspirations of a target population.<sup>2</sup> This, we argue requires that policy be based on an accurate understanding of the ways in which the cultural (in the broadest sense) characteristics of a particular population influence the relationships that its members have with other fields or domains within the wider society.

Social policy research is rightly concerned with contributing toward the achievement of *practical* outcomes, but it is important that emphasis on the practical does not divert us from the complementary responsibility to consider carefully the theoretical assumptions underlying our work. We are attempting to apply this principle in a study aimed at understanding the position of an extremely disadvantaged section of three populations within New Zealand society: single Maori, Pacific, and Pakeha men and women, by examining

the extent to which the structures of their social networks and their capacity to mobilize social capital affect their capacity to gain and maintain paid employment.

## Notes

- 1 This article is a condensed version of a paper presented at a social policy evaluation and research conference held in Wellington, New Zealand. The paper is available at <http://www.msd.govt.nz/documents/work-areas/strategic-social-policy/conference/2.11-paper.doc>. See also King and Waldegrave (2003a,b).
- 2 For example, the need for Maori and Pacific people to contribute to the development of social policy initiatives that will be appropriate for them is acknowledged in the annual report on the social well-being of New Zealanders produced by the Ministry of Social Development (2003).

## References

**Note:** All Web sites given in this article were accessed on September 23, 2003.

Anheier, H.K., J. Gerhards, and F.P. Romo. 1995. “Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu’s Social Topography.” *American Journal of Sociology*. 100, no. 4.

Bourdieu, Pierre. 1986. “The Forms of Capital.” In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. John Richardson. New York: Greenwood Press.

Burt, Ronald S. 2000. “The Network Structure of Social Capital.” Pp. 345-423 in *Research in Organizational Behaviour*, ed. Robert I. Sutton and Barry, M. Staw. Greenwich, CT: JAI Press.

Callister, P. 1998. “‘Work-Rich’ and ‘Work-Poor’ Individuals and Families: Changes in the Distribution of Paid Work from 1986 to 1996.” *Social Policy Journal of New Zealand*. 10: 101-121.

———. 2000. “Living and Working in New Zealand: Links Between Labour Market Change and Household Structure.” Wellington: Institute of Policy Studies.

Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.



Durie, M. 1998. *Whaiora: Maori Health Development*. Auckland: Oxford University Press.

———. 2001. *Mauriora: The Dynamics of Maori Health*. Auckland: Oxford University Press.

Fine, B. 2001. *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Century*. London: Routledge.

King, P.S. 1996. "Land and Lineage: The Articulation of Social and Physical Space in an Atoll Village." Unpublished doctoral thesis. Palmerston North: Massey University.

———. 2002. "The Ecological Significance of Bourdieu's 'Field' and 'Habitus'." Paper presented at the XV World Congress of Sociology, Brisbane, Australia, July 7-13, 2002.

King, P and C. Waldegrave C. 2003a. "Social Capital, Social Networks, and Access to Employment." In *Proceedings of Combining Policy, Research and Practice: The Social Policy Research and Evaluation Conference 2003*. Wellington April 29-30 2003.

———. 2003b. "Social Capital, Social Networks, and Access to Employment." *New Zealand Population Review*. 29, no. 1.

New Zealand, Ministry of Social Development. 2003. *The Social Report 2003*. Wellington: Ministry of Social Development, <http://socialreport.msd.govt.nz/2003/index.shtml>.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Robinson, David. 1997. *Social Capital and Policy Development*. Wellington, NZ: Institute of Policy Studies.

———. 1999. *Social Capital in Action*. Wellington: Institute of Policy Studies.

———. 2002. *Building Social Capital*. Wellington: Institute of Policy Studies.

Tamasese K, C. Peteru, and C. Waldegrave. 1997. *Ole Taeao Afua, The New Morning: A Qualitative Investigation into Samoan Perspectives on Mental Health and Culturally Appropriate Services*. Wellington: The Family Centre, Lower Hutt.

Tamasese K, C. Waldegrave, and P. King. 2000a. *A Review of Lottery Responsiveness to Pacific Community Groups: A Pacific Cultural Audit of the Lottery Grants Board*, February, The Ministry of Internal Affairs.

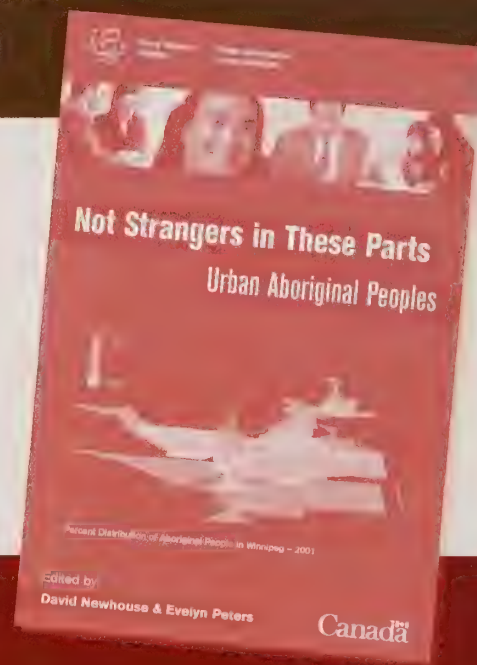
Tamasese K, P. King, and C. Waldegrave. 2000b. "Use of Section 16 by Pacific Peoples: Case Studies Seven to Nine." *Speaking about Cultural Background at Sentencing: Section 16 of the Criminal Justice Act*. Wellington: Ministry of Justice.

Wasserman, S. and K. Faust. 1999. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Not Strangers In These Parts: Urban Aboriginal Peoples

With an increasingly important number of Aboriginal people living, studying, and working in urban areas, there is a particular need for multidisciplinary research. The papers contained in this volume are both timely and relevant, not just to interested researchers and policy-makers, but to all Aboriginal people for whom the urban experience forms an integral part of either their own lives or the lives of family and friends.

For more information on the book, contact Daniel Jetté  
at 613.947.3925 or at [d.jette@prs-srp.gc.ca](mailto:d.jette@prs-srp.gc.ca).



# Social Capital, Network Formation and the Community Employment Innovation Project

**David Gyarmati and  
Darrell Kyte**  
Social Research and  
Demonstration Corporation

The authors are with  
Social Research and  
Demonstration Corporation.

David Gyarmati  
is a Research Associate  
in the Ottawa Office and  
Darrell Kyte  
is a Researcher  
in the Sydney Office.

The need for a clear and measurable definition of social capital is exemplified in the Community Employment Innovation Project (CEIP), a large-scale research demonstration project being managed by the Social Research and Demonstration Corporation (SRDC). This article introduces CEIP and its unique approach to measuring social capital formation through social networks, which was presented in a recent SRDC working paper by Kate Johnson (2003). The article begins with a brief overview of CEIP. This is followed by a discussion of various definitions of social capital, which are operationalized in a model of social network formation used in CEIP. The model is then discussed in more detail, and the measurable aspects of social network formation and the specific collection instruments used in CEIP to obtain these data are reviewed. The paper concludes with a more detailed discussion of the possible mechanisms by which CEIP may influence these aspects of social networks.

## CEIP – An Innovative Alternative for the Unemployed

**T**he Community Employment Innovation Project (CEIP) is a long-term research and demonstration project designed to test an alternative form of income support for the unemployed, which aims to encourage employment while supporting local community development. CEIP is sponsored by Human Resources Development Canada (HRDC) and the Nova Scotia Department of Community Services (DCS). The project, which began in 1999 and is continuing until 2008, is managed by the SRDC, a not-for-profit research organization.

CEIP grew out of the belief that new government initiatives to improve the economic well-being of individuals in disadvantaged communities must support local efforts to create a sustainable economy. The Cape Breton Regional Municipality (CBRM) — the principal industrial area of Cape Breton, Nova Scotia — was selected as the test site. This area has experienced a steady and protracted erosion of its industrial base, which was founded on the steel

and coal industries. Past efforts to diversify the economy using traditional development approaches have had limited success, and the regional unemployment rate has remained high relative to provincial and national rates. The area, however, has a significant history of grassroots involvement in community development. This tradition of local activism and the availability of expertise and organizational infrastructure, along with a pressing need to address chronic high unemployment, make industrial Cape Breton a suitable location in which to test the CEIP program model.

## CEIP, Employability, and Community Capacity

Eligible individuals in the CBRM were offered the opportunity to exchange their entitlements to Employment Insurance (EI) or income assistance (IA) benefits for a "community wage" that is earned by working on projects developed and operated at the local level. Eligible volunteers are able to take part in community-based projects for up to three years, which provides them with a significant period of stable, earned income and an opportunity to gain experience in a variety



of settings, acquire new skills, and expand their networks of contacts. In short, beyond addressing the immediate need for employment, CEIP hopes to influence participants' longer-term employability by improving both their human and social capital.

An important feature of CEIP's design is the central role given to local communities to identify and prioritize local needs, and to develop, approve, and implement projects to meet those needs. CEIP hopes that the activities residents undertake in the mobilization and organizing of local resources to generate project-based jobs will help enhance community capacity. It is through both the process and the product of these efforts that CEIP may improve and sustain a central element of capacity building - the social capital of local communities.

### **Definitions of Social Capital Relevant to CEIP**

Jacobs (1961) was the first to provide evidence of the importance of social capital to a healthy functioning society. She believed neighbourhood networks are essential to fostering healthy, liveable cities. Bourdieu (1986: 243, 248) suggested that social capital is the value of social obligations or contacts formed through a network.

Networks of connected individuals are acknowledged in many definitions of social capital. According to Côté (2001), "while human capital is embodied in individuals, social capital is embodied in relationships." To Putnam (2000: 19), "social capital refers to connections among individuals - social networks and the norms and reciprocity and trustworthiness that arise from them." Similarly, Stone (2001: 4) sees social capital "as

networks of social relations which are characterized by norms of trust and reciprocity." It is this micro-level explanation that emphasizes the role of social networks and social ties that is most relevant to CEIP.

However, Woolcock (2001) believes it is also useful to distinguish between social capital and its outcomes and has noted that definitions of social capital have a tendency to include both networks and values like trust and reciprocity. Woolcock advocates a definition that focuses on what social capital is rather than what it does and, in his reasoning, trust is a consequence of social capital rather than an element of the definition.

Despite the varying definitions that have emerged in the literature, Stone (2001: 4) has identified a common similarity, and points out that three of the most notable social capital writers, Bourdieu (1986), Putnam (1993), and Coleman (1988) "understand social capital as a resource to collective action concerning economic well being, democracy at the nation state level, and the acquisition of human capital in the form of education." Described as such, there is a relational component to the definition. The authors view social capital as networks leading to various outcomes. It is necessary to see social capital as a resource - through networks - to collective action rather than view the outcome of such action as existence of social capital.

### **A Model of Social Capital Formation**

Adopting a definition of social capital that draws on a micro-level explanation that emphasizes the role of social networks and social ties will allow

social capital to be measured separately from its outcomes. However, social capital, even with a micro-level definition based on social networks, has not been formally modelled until now. To determine if there are any effects of CEIP on social networks, measurable aspects of network formation need to be clearly defined. This requires a model of social network formation through which social capital develops.

In her paper, Johnson (2003) investigates a model of social capital formation, which uses individual incentives to create or sever network links. It is based on the propositions that relationships can be both beneficial and costly, and that individuals rationally form and sever relationships according to the cost and benefit of those relationships. Being connected greatly benefits an individual, yet maintaining relationships has a cost. As a consequence, individuals limit the number of their active relationships. As network links are formed and maintained individuals begin to accumulate social capital. Like any other asset, social capital pays a return and depreciates over time.

In Johnson's model, each individual's utility depends on the net benefits from each relationship in each period of time. The net benefit in maintaining relationships over time is a function of several factors, which are described in more detail in Johnson (2003). Briefly, the net benefits of individual connections in a social network are determined by the value of the active links, not only from current interactions with an individual, but also from the social capital and costs of maintaining relationships that are inherent in the entire history of the relationships.

The model implicitly allows active connections to accumulate social capital over time while also incorporating the concept of depreciation. Furthermore, individual connections can also vary in their ability to accumulate social capital based on how well the individuals interact. As one would expect, the size of network also influences the net benefit. However, more is not always better, as being connected to too many individuals can cause congestion, where the net benefit is less than anticipated. Finally, the model incorporates a maintenance cost for individuals in maintaining relationships. It is designed to allow for different costs, which ensures that each individual is faced with a variety of potential relationships ranging from inexpensive to very costly.

Johnson also reviews the implications of this type of model on social network formation. Most importantly, it has implications for how the size, homogeneity, and density of social networks, and hence social capital, evolve and are influenced by the factors described in the model. Size, homogeneity, and density are clearly definable aspects of social networks that can be measured separately from outcomes on, for example, labour market experiences or quality of life.

## Measuring Social Capital in CEIP

The CEIP research design includes an experimental participant impact study, which employs a random assignment design. Participants are randomly assigned to either a program or control group. The program group receives the CEIP treatment while the control group, ineligible for the program, serves as a counterfactual – a measure

of what the outcome would have been in the absence of the program. Any differences that are observed over time in the experiences of the two groups can be attributed with confidence to CEIP, because random assignment ensures that there are no pre-existing differences between the groups.

The experiences of participants in the program and control groups are assessed through a series of follow-up surveys and administrative data sources. Follow-up surveys, conducted at 18, 40, and 54 months after random

networks is assessed through questions designed to determine the nature and interconnectedness of these relationships. Because these data are collected for both program and control group members, consistent and reliable estimates of the impact of CEIP on social networks can be determined – separate from outcomes on labour market experiences and quality of life.

In addition to the participant impact study, the CEIP research design also includes a comprehensive study of community effects. This involves a

*Social capital, even with a micro-level definition of social networks, has not been formally modeled until now.*

assignment, are the key source of data on the labour market outcomes and quality of life of those in the study and will provide the basis for measuring the impacts of CEIP.

Follow-up surveys also include modules on social network formation that will be used to assess the evolution of the social networks of study participants through the study period. Consistent with the implications of the above model of social capital formation, these survey modules collect data on the size of participants' social networks as well as their homogeneity and density. Specifically, they include a series of questions designed to elicit a list of contacts to which participants could turn to for help in the following areas: household activities, specialized advice, emotional support, and help with finding a job. Beyond overall size of networks, their homogeneity is captured through additional questions that assess the similarity of the identified individuals on a range of characteristics. Finally, the density of

multiple-methods research design that relies heavily on both a “theory of change” approach and a quasi-experimental comparison community design. A range of data collection methods is used in this design including a longitudinal community survey, administrative indicators, and a series of qualitative research approaches. Similar to the participant impact study, indicators related to both outcomes and the evolution of social networks are collected, which will allow the effect of CEIP on the evolution of social capital and community well-being, capacity, and cohesion to be analyzed separately. For example, the longitudinal survey will be administered in three waves to a random sample of community members, in both program and comparison communities. It includes questions on economic activity and employment, household composition, health, time use, community participation, and social networks. The social network questions in the community survey are similar



to those in participant follow-up surveys in that they assess network size, homogeneity, and density.

### **Mechanisms by which CEIP Might Influence Social Capital**

CEIP may influence the social capital of both the participants enrolled in the program and of the members of participating communities where projects are being approved and conducted. The mechanisms by which CEIP can influence social capital development of both participants and the wider community members are explored below.

First, CEIP has the capacity to affect social capital in communities by bringing individuals together who might not otherwise meet. Individuals include members of the volunteer community boards, individuals from sponsoring organizations and members of the community at large. Social networks can evolve through both the process of communities mobilizing their resources to participate in CEIP and from the actual output of the projects they develop. The process of engaging the community, of electing community boards, their setting priorities and working to approve projects, allows social capital to accumulate among members of the boards and sponsoring organizations. The delivery of new products, or the enhancement of existing products in the community, once projects are approved and active, has the potential to bring diverse groups of people together.

Second, CEIP enhances the potential for participants to improve social capital throughout their participation in the project. CEIP guarantees income to participants for three years and this income stabilization should mean

individuals are more reliable in meeting the maintenance cost of their relations. Glaeser (2001) notes that individuals with a high probability of mobility are least likely to invest in social capital. CEIP provides individuals with an opportunity to settle for three years, thus keeping participants in their communities. Glaeser (2001: 3) also notes "that individuals in occupations that are more social will invest more strongly in social capital." In many instances, CEIP projects

*CEIP may influence the social capital of both the participants enrolled in the program and of the members of participating communities where projects are being approved and conducted.*

are in the social economy or at least their outputs are socially oriented, motivated for the betterment of the wider community.

Although the succession of work placements in community-based jobs is the primary mechanism for altering social capital of participants, it is not achieved solely by providing opportunities for contact with other participants. Work placements should enhance the networks of participants by bringing them into contact with a broad range of people – those directly involved in CEIP (other participants, project sponsors, training organizations), and also members of the community at large – through the output of the projects themselves. This could involve individual members of the community who use the service and products of the projects, or other organizations involved in the process.

More specifically, CEIP has the potential to enhance the bonding, bridging, and linking social capital of participants and community members.

Putnam (2000) refers to bonding social capital as that which is exclusive. Putman maintains that such a form of social capital reinforces exclusive identities and homogenous groups. CEIP occurs in specific communities throughout the CBRM and may reinforce bonds among members in each community. Many participants are in work placements within their home communities and may develop such bonding social capital with other participants, members of sponsoring

organizations, and members of the community who use the output of the projects. Furthermore, most projects that are approved by each community board draw on resources and function largely within the boundaries of their own community. Members of each community – those involved with the volunteer board, in sponsoring organizations, or those using the output of projects that bring individuals together – have the opportunity to enhance bonding social capital as well.

However, CEIP also has the potential to enhance bridging or inclusive social capital, which Putman (2000: 22) acknowledges "are better for linkage to external assets and for information diffusion." Granovetter (1973) has noted weak ties that link individuals to more distant contacts can be of more value than strong ties. Although participants were randomly selected from communities throughout the CBRM, there are only five participating CEIP communities that develop projects and receive CEIP workers. As a result, many

participants are placed in communities throughout industrial Cape Breton, outside of their hometown, giving them the opportunity to increase more distant contacts and enhance bridging social capital.

Finally, linking social capital refers "to relations between different social strata in a hierarchy where power, social status, and wealth are accessed by different groups" (Côté, 2001: 3). Participants may develop linking social capital by meeting individuals, potentially project sponsors, who possess extensive social networks. Before receiving CEIP participant workers, project sponsors are required to demonstrate to community boards that they have adequate resources, both financial and otherwise, for a successful project. In many cases, it is prominent members of the communities and those with greater access to community resources and existing networks, who come forward to sponsor projects. This gives participants the opportunity to expand their networks and gain access to resources previously unavailable, beyond what they would have been in a position to develop without CEIP.

## Early Results

Initial surveys with CEIP study participants and the first wave of community surveys provide a baseline measure of social networks for study participants and the members of CEIP and comparison communities in the CBRM. However, to assess the effect of CEIP on network formation and social capital as well as its associated outcomes, data from additional follow-up surveys are required. The 18-month follow-up survey with study participants will not be in the field until early 2004 while

the follow-up wave of the community survey is due to be completed by June of next year. As a result, the first report of effects of CEIP on social capital and network formation can be expected in early-to-mid 2005.

Although results from the first CEIP participant impact and community effects studies are more than a year away, preliminary data on approved CEIP projects and work placements may suggest possible effects on the social network formation of participants. For example, it is reasonable to expect that participants who experience a greater number and range of work assignments will have more opportunities for enhancing networks than those who work exclusively in one job for the duration of their CEIP eligibility. At the same time, too many jobs could be a limitation, as stability is also important in establishing new relationships. Early data suggest that many CEIP participants appear to have achieved a degree of balance between varied opportunities and stability of employment. Almost two thirds of participants (64 percent) have worked in more than one position during their eligibility. About a quarter (26 percent) have had two positions, while a similar proportion has held three or four jobs (28 percent). Less than 10 percent have worked in five or more jobs during their eligibility.

There also appears to be a wide range of projects and work placements that are being generated by communities. They are not all concentrated in the service of one community group or sector nor do they generate a limited number of occupational opportunities for participants. For example, projects cover a range of community sectors

with no more than 15 percent of all projects in one category, including various community services, environmental, sports and recreation, church and charities, seniors, youth, and services for those with disabilities. Occupations generated from these projects include service occupations, finance and administration, education, trades and operators, natural and applied sciences, and management positions. Having a wider range of projects and work placements may enhance social capital, not only for CEIP participants, but also for those who develop, implement, and use the output of these projects within participating communities. Future reports from the SRDC will demonstrate whether social capital does in fact develop, through enhanced social networks, and what implications this has for CEIP participants and participating communities.

## References

- Bourdieu, P. 1986. "The Forms of Capital." Pp. 239-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J.G. Richardson. New York: Cambridge University Press.
- Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 95: S95-S120.
- . 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Côté, Sylvain. 2001. "The Contribution of Human and Social Capital." *Isuma, Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1. The English translation can be found at <[http://www.isuma.net/v02n01/cote/cote\\_e.shtml](http://www.isuma.net/v02n01/cote/cote_e.shtml)>. Accessed July 21, 2003.
- Durlauf, Stephan N. nd. "Bowling Alone: A Review Essay." *Journal of Economic Behaviour and Organization* 47: 259-273.
- Fernandez-Kelly, M.P. 1995. "Social and Cultural Capital in the Urban Ghetto; Implications for the Economic Sociology of Immigration." Pp. 213-247 in *The Economic Sociology of Immigration*, ed. A. Portes. New York: Russell Sage.



Gittell, R. and V. Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Glaeser, Edward L. 2001. "The Formation of Social Capital." *Isuma, Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1: 34-40.

Granovetter, M.S. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.

Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Communities*. New York: Random House.

Johnson, C. 2003. *A Model Of Social Capital Formation*. SRDC Working Paper Series 03-01. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.

Knack, S. and P. Keefer. 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-County Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.

Putnam, R.D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect* 4, no. 13: 35-42.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rice, J. and M. Prince. 2000. "Civil Society and Community Capacity: Links between Social Policy and Social Capital." Pp. 207-231 in *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto: University of Toronto Press Inc.

Schuller, Tom. 2001. "The Complementary Roles of Human and Social Capital." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1.

de Souza Briggs, X. 1998. "Doing Democracy Up Close: Culture, Power, and Communication in Community Building." *Journal of Planning Education and Research*. Pp. 1-13.

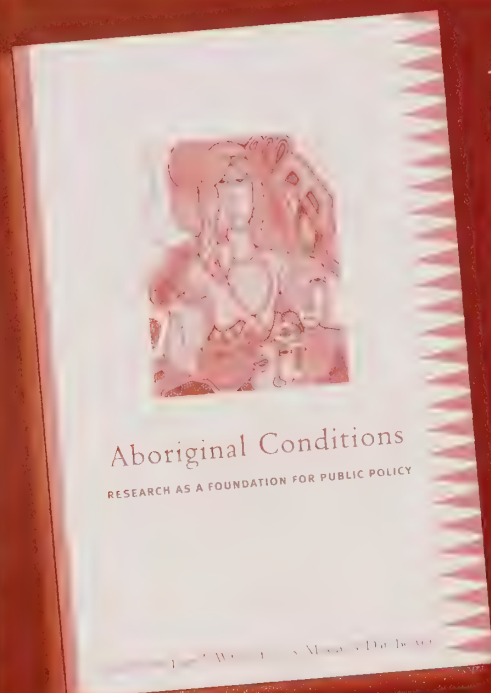
Stanton-Salazar, R.D. and S.M. Dornbusch. 1995. "Social Capital and the Reproduction of Inequality: Information Networks among Mexican-Origin High School Students." *Sociology of Education* 68: 116-135.

Stone, Wendy. 2001. "Measuring Social Capital." *Australian Institute of Family Studies*, Research Paper 24.

Temkin, K. and W. Roche. 1998. "Social Capital and Neighborhood Stability: An Empirical Investigation." *Housing Policy Debate*, 9 (1): 61-88.

Woolcock, M. 2001. "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1.

Woolcock, M. and D. Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *World Bank Research Observer* 15: 225-249.



## *Aboriginal Conditions:* Research As A Foundation For Public Policy

Aimed at three main constituencies - Aboriginal and non-Aboriginal social scientists, government and Aboriginal policy-makers, and Aboriginal communities - this book utilizes recent research to argue for greater cooperation among these distinctive research communities. It proposes to start a dialogue of shared knowledge that will improve the quality of current research agendas and stimulate positive social development in Aboriginal communities.

For more information on the book, contact Norma Lewis at 819.997.8153 or at [lewisn@inac.gc.ca](mailto:lewisn@inac.gc.ca). The book may be purchased online through the University of British Columbia Press website: <http://www.ubcpress.ubc.ca>. Accessed October 30, 2003.

# Using a Social Capital Perspective to Understand Social and Economic Development

Ralph Matthews<sup>1</sup>

University of British Columbia

---

Ralph Matthews,  
Professor of Sociology,  
teaches at the  
University of British Columbia

What can a social capital perspective tell us about community and regional development in Canada? This question underlies the Resilient Communities Project (RCP) in British Columbia. The RCP is funded by a Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) Strategic Research Grant and is being carried out by the research team of Ralph Matthews (Principal Investigator), Brian Elliott, Terre Satterfield, and Gerry Veenstra (all of the University of British Columbia) in collaboration with the Coastal Communities Network (CCN) of British Columbia.

Coastal British Columbia is, in many respects, a world of hurt. With the exception of the growing urban areas of Vancouver, Victoria, and Nanaimo (excluded from this study because their situations differ from the rest of the coast), coastal BC consists primarily of small towns, villages, and First Nation communities and reserves. These are mostly dotted around Vancouver Island and other islands, or are sandwiched between the mountains and the ocean on a rugged mainland that stretches to Alaska. Many are inaccessible by road. The traditional bases of livelihood from fishing, logging, and mining have declined drastically. Salmon stocks are subject to strict quota limits; markets for lumber have been affected by trade disputes with the United States and an ongoing crisis in Asian markets; mines have closed and not been replaced. Aquaculture provides some employment but is subject to considerable resistance due to concern about its environmental impact. A moratorium on oil and gas exploration means that significant economic growth in this sphere is not in sight.

The result has been massive out-migration. In just five years, 1996-2001, the once relatively prosperous north end of Vancouver Island lost nearly 17 percent of its population. Prince Rupert, the northern anchor on the coast, lost nearly a quarter of

its population in the same short period. Hardest hit have been the First Nation peoples who live both on reserves near larger communities, and also in some of the most inaccessible communities along the coast. Not only are they affected by the same global economic forces that have hit non-Aboriginal communities, but plans to buy back fisheries licences and thus reduce overfishing have led many First Nation members to give up their boats and licences. As a result, many Native communities have lost most of their access to the salmon resource that formed the mainstay of their traditional culture and way of life. Today, many Aboriginal youths leave their home communities in search of an uncertain future.

To the best of our knowledge, this is the first study of the formation and role of social capital in what can be described as ethnically and culturally divided communities. Given the significance placed in the social capital literature on what is termed bridging and bonding social capital relations, one of our goals in the Resilient Communities Project (RCP) is to examine the extent to which social capital relations in coastal BC communities bridge the ethnic divide between settlers and First Nations, as well as to examine the effects that ethnic divisions and bridges have on both social and economic development.



## Phases of the Project

The RCP is being carried out in three phases. In Phase I, with the assistance of BC Statistics, we have collected data on most social and economic indicators available for each community. In this process, we have identified (outside the three metropolitan areas) 131 separate coastal communities with a population of over 50 persons. These include 75 First Nation reserves and 28 incorporated municipalities. These data have been entered in SPSS accessible format and permit statistical analysis of the major social and economic trends in coastal BC as a separate region. For example, using these data, we have identified distinct temporal periods of growth and decline on the coast, as well as somewhat distinct patterns of development in four socio-economic regions. In addition, these data provide the baseline against which we can examine future trends.

However, though we have developed three composite measures of community economic well-being (i.e., community financial status, income sources, and income inequality), we have been unsuccessful in finding significant correlations between these and social indicators. One interpretation would be that no correlation between economic and social activity exists, despite the extensive social capital literature that suggests otherwise. Another interpretation (and obviously one that we favour) is that the measures of social activity collected by various agencies do not adequately capture the dynamic processes of social capital formation, and it is this social capital that provides the explanatory link between social and economic development.

Phase II of our research deals directly with social capital. In this phase, we developed a questionnaire that has been sent to over 4,800 households in 22 communities (see our Web site for a list). These communities were selected using a stratified random sample aimed at ensuring representation from communities on both the north and south coast, and from those with a strong resource dependency as well as those with a more mixed economy. Thus, the sample communities reflect

variables. The following section describes in detail the conceptual and measurement issues involved.

Using mailed questionnaires in First Nation communities raises particular challenges as previous studies have indicated that response rates from First Nation communities are generally low. To determine whether this was true for our research area, we mailed our questionnaire to a sample in one reserve community and received about

*The measures of social activity collected by various agencies do not adequately capture the dynamic process of social capital formation, and it is this social capital that provides the explanatory link between social and economic development.*

all areas of the coast and the patterns of economic activity within them. This questionnaire phase is nearing completion. Up to five mailings per respondent, together with the possibility of winning prizes of \$50, \$150, and \$250 in each community just for returning a completed questionnaire, has produced a response rate of 59 percent.

In the questionnaire, we inquired extensively about the complex array of full- and part-time employment activities that constitute the work life of many rural people, and which form the economic base of rural communities. This questionnaire also incorporated many of the measures used in other social capital studies including indicators of social networks, trust, and community satisfaction. In addition, we asked about the respondents' physical and mental health, and health service utilization, as well as an array of demographic and income

a 35 percent return. In consequence, with one First Nation, we negotiated permission to administer our questionnaire "verbally" on a house by house basis. When we do so, we will be accompanied by a band member who will assist in seeking the cooperation of the respondents. If this approach proves successful, we will seek the permission of other First Nations to use the procedure in their communities.

Phase III is just now being finalized and will involve intensive interviews in at least six communities that formed the sample in Phase II. Whereas the data collected in Phase II provide us with information about what might be termed the *structure of social capital formation* in each community, the questions asked in the interview are designed to provide information on the *dynamics of social capital utilization*. For example, whereas the questionnaire data can establish whether or not a represen-

tative sample of respondents in a particular community have strong bonding and bridging social network ties (a key issue in social capital research), the questions asked in the interview will probe how those interviewed actually use their network ties and for what long- and short-term purposes. Throughout, our focus is on how such activities may advance economic well-being – both individually and for the community at large. Finally, as part of our Phase III research, we also intend to undertake key informant interviews with the economic, social, and political leaders of each of these six communities.

## Conceptualizing and Measuring Social Capital

Social capital analysis has attained its recent popularity primarily as a result of the work of Robert Putnam (1993) who identified a relatively small number of social variables (e.g., density of civic participation, newspaper readership, voting) that appear to be associated with regional economic development in Italy. His overall conclusion was that civic involvement leads to the development of social networks that facilitate interpersonal trust and ultimately economic cooperation and growth. For Putnam, civic engagement and participation, trust, and norms of reciprocity, constitute the basis of social capital. Though similar to Putnam's, our approach is actually grounded on the earlier analysis of Granovetter (1985) who sees economic relations as embedded in a nexus of social activities. We, likewise, see social capital as the product both of the way economic relations are embedded in social structure, and also of the way that people themselves are embedded

in the nexus of social relations that constitute their society. We believe this perspective is consistent with Coleman's (1994) argument that social capital is defined by its social function, but remains a capital asset of individuals. If so, this formulation avoids the oft discussed, but unproductive, debate about whether social capital is understood through individuals or resides at some supra-individual level. As we interpret it, social capital is created through the resources and actions of individuals, but its strength is manifested in its collective social and economic outcomes.

That said, the measurement task for a social capital researcher must concentrate on ways of identifying and measuring both the extent of social network involvement, and the strength and types of interpersonal trust. In the RCP, we have incorporated many measures of informal and formal network associations by asking respondents about a wide range of their social activities and whether these occur within or outside their home communities, or in both locations. One of our most useful network measurement tools is an adaptation of the Position Generator. Developed by Lin and his colleagues (cf. Lin, 2001; Lin et al, 2001), the Position Generator asks respondents to identify whether they know people in a range of social positions (e.g., a teacher) within their immediate community. Knowing such persons is assumed to place the respondent in a favourable position to access the economic and social resources inherent in these various positions.

In the RCP, we have adapted the Position Generator to include posi-

tions that are generally found in rural BC coastal communities, and that represent different levels on a social class hierarchy (e.g., mayor, fisherman, health worker, logger). We have also asked respondents to indicate whether persons they know in such positions are acquaintances, close friends, or relatives, and whether these persons live inside or outside their home community. In sum, for well over 2,000 respondents in 22 coastal communities in British Columbia, we have strong measures of their network density, and of their bonding and bridging activities – both within and outside their home communities.

As but one example of the strength of these data, we used early responses to test a theory by Burt (2001) that those who occupy "structural holes" between social networks are in the strongest position to benefit from network ties. Our data indicate that involvement in multiple networks or placement between different networks does not appear as important as being involved in networks that span external and internal community relationships. In contrast, even strong involvement in relationships that are only within communities is limiting, perhaps because there are relatively few resource-rich positions in such communities. Put another way, a community that has a dense internal social network structure in which many of its members are also linked to outside activities and groups, is in a potentially strong social network position. If such networks are, indeed, instrumental to economic development as Putnam and others contend, then such a community is also well placed to benefit from new economic opportunities than may arise.



Yet, social network contacts by themselves, without trust, may be of little value. As Putnam (1993: 170) noted: "Trust is an essential component of social capital." Trust is about vulnerability, and is a consequence of risk. If one never needed to risk, one would also never need to trust. Yet in modern society we must accept on trust a wide range of persons we interact with and depend on, both socially and economically. When one enters social relations

*Our data indicate that involvement in multiple networks or placement between different networks does not appear as important as being involved in networks that span external and internal community relationships.*

or economic ones, one risks being vulnerable, and trust becomes essential. One solution to this problem is to develop contracts. However, at a community or regional level, few development initiatives would begin, much less succeed, if contracts were the prerequisite to action. Indeed, even at an economic organization level, there is evidence of the power of trust over contract in achieving economic goals (cf. Miller, 2001). Hence, if communities and regions are to develop social networks that lead to effective economic development strategies, relationships of cooperation and trust are essential.

In the RCP questionnaire, we probe for information on several types and relations of trust. We measure levels of generalized trust and mistrust. We also have questions probing general levels of trust in residents of the community, and in youth. Conversely, we ask respondents to indicate whether there are groups within the community that they perceive to be not as

trustworthy as others. In addition, we examine positional trust and institutional trust through questions focused on key positions, such as community leaders, service providers, business leaders within the community, and the politicians who serve it.

The inclusion of trust into the social capital framework transforms the approach by incorporating an important social psychological dimension.

Thus, its inclusion within a social capital framework opens the way for a consideration of other social psychological attributes that appear intimately related to social capital formation, at least at a community and regional level. One of the most significant of these is place identity. It is anticipated that communities are stronger when their residents identify with them and express commitment to them (cf. Matthews, 1993: 88-91). Thus, we inquire into the level of place identification and commitment as attributes of the social capital of a community.

Finally, within the Phase II questionnaire, we incorporate questions related to our perspectives on both history and culture. Though Bourdieu (2000) emphasized the importance of social time and the significance of cultural capital, we see his analysis as primarily about the way in which dominant elites use their cultural advantages to maintain and enhance their positions. In contrast, many of the communities

in coastal BC have a different type of cultural capital, built up through their history and common experience together. This is particularly true of First Nation communities, whose members have a sense of themselves as "a people in this place" for over 8,000 years, and who attribute their survival in the face of both natural and human adversity to their cultural as well as environmental resources. Consequently, we inquire into the way in which social memory and cultural identity are related to social capital formation and may affect the economic development strategies in these communities.

We are nearing completion of Phase II (i.e., the questionnaire phase) of our study. Hence, our focus in this article has been on the conceptual and methodological dimensions of that part of our research. We believe our analysis of the data collected through those questionnaires will allow us to examine, in numerous ways, the dynamics of social capital development in coastal BC communities. Furthermore, we anticipate that the questionnaire data, when used in conjunction with the economic indicators and scales that we developed out of our Phase I background data, will enable us to make important links between social capital formation and patterns of economic development in this region.

However, before concluding this section, it is important to emphasize that our Phase III interviews that are about to begin, will also contribute enormously to the goals of our project. Mailed questionnaires permit respondents to identify easily their network social ties. However, it is difficult in

a fixed choice format for them to explain cogently what those ties mean to them, and how they actually (or potentially) use them in ways that may contribute to their own well-being and to the potential economic development of their communities. Interviews provide an important vehicle for getting at this contextual information. Thus, our Phase III interviews will put interpretative flesh and symbolic meaning on the bare bones of our questionnaire findings. In anticipation of this stage of the research, we asked those who returned completed questionnaires to indicate whether they were also willing to talk with us further about their community. The majority did so, and our interviews will be with those who have already returned completed questionnaires and will permit us to obtain contextual background to their questionnaire responses. In addition, our targeted interviews with community leaders, particularly with business and economic leaders, will further flesh out whether the social capital aspects of life in these communities is of relevance to their ability to access new development opportunities. Finally, these interviews will enable us to gain insight into the way in which local communities and their leaders respond to, and attempt to meet, the challenges of a knowledge economy and a globalized world.

## Closing Comments

Social capital and its relevance to public policy formation has become a matter of considerable study and debate in many western industrial nations. However, some uncertainty still surrounds the mechanisms involved in social capital formation,

## The Resilient Communities Project

At its core, the Resilient Communities Project is examining whether community social capital can serve as a buffer against economic downturn and/or as the basis for renewed community economic development.

The multi-year project is:

- documenting and studying the social and economic changes that are taking place in coastal British Columbia;
- examining how changing resource development strategies and practices are affecting coastal community life;
- determining the extent of social capital in coastal BC communities;
- assessing the potential relationship between social capital and community economic development; and
- investigating the extent to which a social capital perspective can usefully explain the existing situation and provide a framework for future development policy.

the dynamics of the relationship between social capital and economic development, and even the most appropriate indicators involved in measuring social capital.

To give one example, the definition of social capital adopted by both the OECD and the United Kingdom is, "Networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups."<sup>2</sup> Such a definition places the primary focus on cultural and normative aspects of social relations, rather than more dynamic processes of interaction and behaviour within social networks that are central to much of the literature on which the Resilient Communities Project is based. Moreover, while it is important that members of any society have some core values in common, such a

definition seems more appropriate to a focus on social cohesion rather than an analysis of the role of social capital. In particular, an emphasis on such normative aspects seems at odds with the acceptance of multi-cultural differences that lies at the heart of Canadian public policy.

If social capital analysis is to become a useful public policy tool, it is necessary to understand not only what it is and how it works, but also the link between social capital and other forms of capital, most notably human capital and economic capital. While some understanding of this is possible through macro-level national studies, the dynamics of how social capital works and how it relates to other forms of capital are likely more fully understood through micro-level studies of communities and regions. It is



our hope that the Resilient Communities Project will make a significant contribution to our understanding of these dynamic processes.

## Notes

- 1 I would like to thank Nathan Young for helpful comments on an earlier draft of this essay.
- 2 See <[www.statistics.gov.uk/socialcapital](http://www.statistics.gov.uk/socialcapital)>. Accessed October 16, 2003.

## References

- Bourdieu, Pierre. 2000. *Pascalian Meditations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Burt, Ronald S. 2001. "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital." Pp. 31-56 in *Social Capital: Theory and Research*, ed. Nan Lin, Karen Cook, and Ronald S. Burt. New York: Aldine de Gruyter.
- Coleman, James S. 1994. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91, no. 3: 481-510.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Structure and Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lin, Nan, Yang-chih Fu, and Ray-May Hsung. 2001. "The Position Generator: Measurement Techniques for Investigations of Social Capital." Pp. 57-81 in *Social Capital: Theory and Research*, ed. Nan Lin, Karen Cook, and Ronald S. Burt. New York: Aldine de Gruyter.
- Matthews, David Ralph. 1993. *Controlling Common Property*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Miller, Gary. 2001. "Why Is Trust Necessary in Organizations? The Moral Hazards of Profit Maximization." Pp. 307-331 in *Trust in Society*, ed. Karen S. Cook. New York: Russell Sage Foundation; Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

# Social Capital and Blood Donation

Ralph Matthews,  
University of British Columbia

Most public appeals for blood donors are directed at individuals – "It's in you to give!" Such strategies are based on notions that the decision to donate blood is primarily a personal decision, based on individual altruism. The problem is that, despite such appeals, only three percent of the Canadian population now donate, and the rate is falling. Moreover, the modal blood donor is a middle-aged Caucasian male, a profile not consistent with the growing ethnic diversity of the population.

Beyond public opinion surveys, little research has been done on why people do not donate blood. Yet there is strong evidence that something social lies behind blood donation. For example, blood donation rates differ by community, age, ethnicity, income, occupation, and gender. Given such social differences, it becomes relevant to ask whether social capital may also be an important factor in the decision to donate blood. If that were the case, then it would make sense to target blood donor appeals to those communities and groups with high levels of social capital, that is, where individual decisions to donate blood may be influenced by network ties and group commitment and belonging.

A research team of Ralph Matthews (Principal Investigator), André Smith, Jay Fiddler, and Laura Hurd Clarke from the University of British Columbia, has recently received funding from the Bayer – Canadian Blood Services – Héma-Quebec – Canadian Institutes for Health Research Partnership Fund to undertake a two-year study of the relationship between blood donation and social capital in four British Columbia communities. Working closely with Canadian Blood Services, it will examine the effects of different recruitment strategies across different populations where varying levels of social capital and trust are present.

# Can Public Policy Address Social Capital?

**Solange van Kemenade,  
Sylvain Paradis,  
Éric Jenkins<sup>1</sup>**  
Health Canada

The authors are with the Policy Research Division, Strategic Policy Directorate at Health Canada.

Solange van Kemenade is a Policy Research Officer, Sylvain Paradis is Director, and Éric Jenkins is a Senior Policy Analyst.

Having examined ways of measuring and defining social capital, the Policy Research Division at Health Canada now turns to the role of government in developing social capital policies. The following article summarizes research conducted on this subject.

## To Act, or Not to Act

The following questions arise in any examination of the role of public policy in social capital: Can social capital be generated or strengthened? Should government intervene, or is social capital an inherent element of society that cannot be influenced by government? Does public policy have a role to play? What should that role be?

The definition of social capital primarily involves social networks, civic engagement, and confidence. All these elements are inherent in society and in social relationships. Consequently, the debate on government involvement in developing policies to generate and/or strengthen social capital relates back to the debate on the relationship between society and government. This debate is not new, and it highlights the delicate balance between growing social demands and limits on the government's ability to act. It also underlines the tension between the need for social initiatives to be independent and their need for funding. Last, it brings out certain risks that would ensue from government intervention.

Government intervention in social capital poses significant challenges. It is hard to imagine what the government could do to develop or improve a community's social capital. How do you get people to work together or increase their community involvement? How do you increase people's

confidence level when that confidence may be a component of social capital with deep cultural roots (Fukuyama, 1995)? Moreover, government intervention has even destroyed a community's social capital, as in the case of some urban renewal projects (Sirianni and Friedland, 1995).

From a historical perspective, the relationship between government and society is the subject of debate. Some think that the growth of the welfare state has crowded out societal associations to a certain extent, while others believe that the associative sector owes its growth to the development of the welfare state (Worms, 2001). In France, for example, government seems to have contributed to the expansion of the associative sector in three ways: by recognizing and assisting in the organization of new collective interests and social rights, by passing new laws and regulations that encourage civic engagement, and by transferring to associations some of the responsibilities it once assumed (Worms, 2001).

Bélanger et al. (2000) point out that the involvement of public agencies (and private organizations) in social networks has sometimes proven counter-productive. The studies they consulted indicated that decreased government support can help to free up inactive reserves of social capital within volunteer or not-for-profit groups.

However, Sirianni and Friedland (1995) state that government intervention seems to strengthen social capital



provided that certain institutional arrangements are respected, as in the creation of incentives to encourage greater citizen engagement.

In Canada, some government interventions (policy and program) encourage participation, civic engagement, and social cohesion while respecting the independence of civil society. Interventions to reinforce community strength, social networks, and civic engagement include the Quebec government's support for the social economy, and community programs (including those funded by Health Canada) that recognize and develop the capacity of community organizations to manage services for families with young children.

In summary, when we evaluate various types of interventions it appears that both views of the effectiveness of government intervention in areas traditionally handled by civil society are at least partly correct. Government intervention can have negative or positive impacts, depending on the circumstances and the era.

However, while researchers may cautiously agree that social capital can be generated and/or strengthened, there is no agreement on the type of intervention that should be encouraged.

## Decision Makers Focus on Social Capital

Over the past four years, international organizations as well as governments (in the North and South) have shown new interest in social capital.<sup>2</sup> Over time, greater recognition has been given to the importance of social capital in developing social policies. Why should we strengthen social capital? The benefits of social capital

appear undeniable, whether in the fields of business, economic and social development, or health.

In terms of business, companies perform better when the people working there have relationships based on confidence. Solid relationships are a key factor in an organization. Investments in strong interpersonal relationships pay off handsomely. (Prusak and Cohen, 2001a,b).

Higher levels of social capital in some countries or communities seem to guarantee the success of development projects supported by international organizations.<sup>3</sup>

In the field of health, many studies have highlighted the close relationship between social networks and morbidity and mortality rates (Kawachi et al., 1997; Berkman and Syme, 1979; House et al., 1982; Cohen and Syme, 1985). Some have concluded that the mortality risk for people without social support was two to three times higher than for people who had better social networks (House et al., 1982).

More recently, House et al.<sup>4</sup> noted that the positive effects of social integration and support counter the risks associated with tobacco, obesity, high blood pressure and physical inactivity.

## How Do We Invest in Social Capital?

While social capital is recognized as a key factor in a company's performance, a country's economic and social development, or a community's well-being, the ways to promote social capital are not as evident. Sirianni and Friedland (1995) note that although there are clear examples of how public policy has destroyed social capital, it is much less obvious how public policy can be used to increase it.

In this same vein, Durston (1999, 2000) reminds us that the theorists behind the concept of social capital did not all believe that it could be developed in communities that lacked it.

However, research into production, development, health, and the struggle against poverty did succeed in determining practices whose positive and negative effects could be measured.

In the anti-poverty field, international development agencies have listed examples of external interventions that generated a sense of community spirit conducive to social capital (Durston, 1999). Certain programs promote opportunities to develop new group strategies.

Furthermore, social networks have frequently been used in developing countries as part of interventions to develop disadvantaged areas or rural communities (Favreau et al., 2001). Organizing new networks or making use of existing networks has been proven as a strategy for preventing such social problems as violence, alcoholism, drugs, etc. Also, networks that take the form of community coalitions or other collaborative organizations are also very common in the history of community development in North America.

There is almost no literature on government intervention to strengthen social capital in the field of health. However, some research has focused on the comparative influence of biomedical and social factors on health (Lomas, 1997). Social interventions are considered very effective since the development of social networks has a preventive effect, thereby helping to avoid curative intervention.

## Are There Any Best Practices?

In the two examples that follow, government develops some of the components of social capital directly or indirectly.

The first form of intervention concerns Quebec's policy of public support for the social economy. In recent years, structural unemployment has resulted in a process of exclusion in industrialized countries and stimulated the search for alternative forms of insertion. They include a new generation of social economy initiatives that have emerged since the early 1990s.

The social economy targets the creation, reconstruction, or maintenance of social relationships as a means for civil society to combat poverty among various social groups. In the context of isolated regions or local development, these initiatives complement existing economic activities, and the relationships they encourage promote better social cohesion within communities (Saucier and Thivierge, 2002; Saucier et al., 2002).

The Quebec government made the social economy a priority by supporting the creation of the *Chantier de l'économie sociale* and allocating special budgetary envelopes following requests from women's groups. Since 1998, the government has supported social economy initiatives through social economy funds managed locally.

In the case of Quebec, interventions to support the social economy take the form of recognizing and organizing new interests (responding to new needs),<sup>5</sup> and providing a new structure for existing and new initiatives. This type of intervention works on sociabil-

ity and networks, promotes access to resources, and democratizes decision making by supporting initiatives that share these values.

The second type of intervention involves health. Community programs targeting early childhood in particular illustrate the type of intervention that seeks to promote access to resources, social support, and the development of community networks.<sup>6</sup>

National, regional, and local evaluations highlight the benefits for children, families, and communities where three community programs are offered. In terms of social capital, these programs seem to support civic engagement, stronger networks, and social cohesion. First and foremost, they provide opportunities for volunteerism.<sup>7</sup> Second, they strengthen social networks at various levels. Relationships between parents, families, and children are reinforced; community organizations establish partnerships with similar organizations in their area (local community service centres, school boards, child-care services, schools, etc.); and relationships between various levels of government are strengthened. In some cases, new programs grow out of partnerships between community organizations.

Government supports the community or associative sector by recognizing the emergence and organization of new social interests, passing new legislation, and transferring management responsibilities. In doing so, it lays the foundation for new forms of social cohesion created by civil society rather than government.

Through such initiatives, new social systems are eventually established that can create alternative economic and

social models. But how do we move from a successful initiative to a broader intervention aimed at developing social capital? This type of shift is accomplished by:

- setting up programs that are part of a broader community approach;
- establishing legal provisions that support the emergence or consolidation of associations;
- adopting measures to encourage citizens to volunteer;
- adopting measures to encourage the social economy sector and other social innovations that appeal to such values as solidarity, social responsibility, the sensible use of local resources, and public mobilization (fair trade, responsible tourism, solidarity financing);
- supporting approaches that favour local development; and
- institutionalizing associative or community sector initiatives.

## To Conclude

After examining certain interventions that help to strengthen social capital and the risks and benefits of these interventions, it seems that we should not frame the initial question in terms of opposites — “intervention” versus “non-intervention.” Instead, the problem, if there is one, lies in knowing where and how to intervene. The challenge is to decide whether to make social capital a new type of non-economic public policy instrument or a low-investment economic tool (Landry et al., 2001). Whatever the case, social capital should not be a substitute for public policy and government programs.



## Notes

All Web sites given in this article were accessed September 23, 2003.

- 1 This is an abbreviated version of a longer article the authors wrote on the same subject. Two earlier reports describe the connections between social capital and health. They are available on the Health Canada Web site <<http://www.hc-sc.gc.ca/iacb-dgiac/arad-draa> (see Working Paper Series).>
- 2 These international organizations include the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the World Bank, the Social Capital Initiative (SCU) of the University of Michigan and the Inter-American Initiative on Ethics, Social Capital and Development of the Inter-American Development Bank. The World Bank has conducted surveys in Africa and Latin America and has promoted regional and international conferences and seminars.
- 3 The World Bank's Web site on social capital is at <http://worldbank.org/poverty/scapital>.
- 4 As cited in Putnam (2000).
- 5 New needs arise because of changing demographics and social and political changes. For example, the aging population has put greater emphasis on setting up home-care services for senior citizens. The public sector partially funds these services, which are primarily part of the social economy.
- 6 Health Canada funds various programs, including three major community programs: the Community Action Program for Children (CAPC) as of 1992, the Aboriginal Head Start program as of 1995, and the Canada Prenatal Nutrition Program as of 1994.
- 7 For example, 7,600 volunteers participated in CAPC, offering 159,000 hours over two years.

## References

- Bélanger, Jean-Pierre, Robert Sullivan, and Benoît Sévigny. 2000. *Capital social, développement communautaire et santé publique*. Quebec: ASPQ Éditions, 224 pp.
- Berkman, Lisa and Leonard Syme. 1979. "Social Networks, Host Resistance, and Mortality: a Nine-Year Follow-Up Study of Alameda County Residents." *American Journal of Epidemiology*. 109, no. 2: 186-204.
- Cohen S. and Leonard Syme. 1985. "Issues in the Study and Application of Social Support." In *Social Support and Health*, ed. S. Cohen and L. Syme. (New York: Academic Press, pp. 3-22.
- Durston, John. 1999. *Construyendo capital social comunitario*. Revista de la CEPAL 69, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (ECLAC/CEPAL) Santiago.
- . 2000. *Qué es el capital social comunitario?* Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (ECLAC/CEPAL), Série Políticas Sociales. Santiago.
- Favreau, Louis, Lucie Fréchette, Manon Boulianne, and Solange van Kemenade. 2001. *Pérou, le bidonville de l'espoir: Villa El Salvador*. Research journal of the STEP Research Group on Civil Society and Social Economy, International Labour Office.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- House, James S., Cynthia Robbins, and Helen L. Metzner. 1982. "The Association of Social Relationships and Activities with Mortality: Prospective Evidence from the Tecumseh Community Health Study." *American Journal of Epidemiology*, 116, no. 1: 123-140.
- Kawachi, Ichiro. 1999. "Social Cohesion and Health." In *The Society and Population Reader. A State and Community Perspective*, ed. Alvin Tarlov and Robert F. St. Peter. New York: The New Press, pp. 57-74.
- Kawachi, Ichiro and Bruce Kennedy. 1997. "Health and Social Cohesion: Why Care about Income Inequality?" *British Medical Journal*. 314: 1037-1
- Kawachi, Ichiro, Bruce Kennedy, Kimberley Lochner, and Deborah Prothrow-Stith. 1997. "Social Capital, Income Inequality and Mortality." *American Journal of Public Health*. 87: 1491-1498.
- Landry, Réjean, Nabil Amara, and Moktar Lamari. 2001. "Social Capital, Innovation and Public Policy." *ISUMA, Canadian Journal of Policy Research*. 2, no. 1 (Spring): 63-72.
- Lomas, Jonathan. 1997. *Social Capital and Health: Implications for Public Health and Epidemiology*. McMaster University, Centre for Health Economics and Policy Analysis, Working Paper Series.
- Prusak, Laurence and Don Cohen. 2001a. *How Social Capital Makes Organisations Work*. Boston: Harvard Business School Press.
- . 2001b. "How to Invest in Social Capital." *Harvard Business Review*.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Saucier, Carol and Nicole Thivierge. 2002. *L'économie sociale comme facteur de développement et de cohésion. Un portrait du Bas-Saint-Laurent*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Paper presented at the Séminaire Évaluation et indicateurs de mesure de l'économie sociale, <http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/evaluation/Saucier-Thivierge.pdf>.
- Saucier, Carol, Raymond Beaudry, and Claude Denis. 2002. *Entre l'enthousiasme et l'inquiétude*, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Research paper submitted to the Cooperatives Secretariat, Government of Canada, <http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/evaluation/>.
- Sirianni, Carmen and Lewis Friedland. 1995. *Social Capital and Civic Innovation: Learning and Capacity Building from the 1960s to the 1990s*. Paper presented at the social capital session of the American Sociological Association Annual Meeting, August 20, 1995, Washington, DC, <http://www.cpn.org/>.
- Worms, Jean-Pierre. 2001. "Old and New Civic and Social Ties in France." *ISUMA, Canadian Journal of Policy Research*. 2, no. 2 (Summer): 75-84.

# Economics of North American Integration A Canadian Perspective

**Andrei Sulzenko,**  
Industry Canada

The structure of the world economy has been fundamentally transformed over the last several decades. Rapid technological change, the liberalization of commerce under multilateral, regional, and bilateral trade agreements, and the accompanying intensification of international competition have resulted in the growing internationalization of business activity. Production, marketing, and financial systems have become increasingly linked on a global basis, and national economies have become more integrated. These developments have resulted in a dramatic growth in the international flows of goods, services, people, and capital. In most Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries, international trade, portfolio capital flows, and foreign direct investment (FDI) have all increased at a considerably faster pace than gross domestic product (GDP) over the past 20 years.

Canada has been a full participant in, and beneficiary of, these developments, due in large part to its strengthening economic linkages with other North American economies. Trade and investment between Canada and the United States have grown rapidly, and important structural changes have occurred as Canadian firms have positioned themselves to exploit new economic opportunities. This article examines these developments, reviews evidence on the impact of stronger North American economic linkages, and considers the challenges that increasing North American economic integration pose for Canada over the medium term.

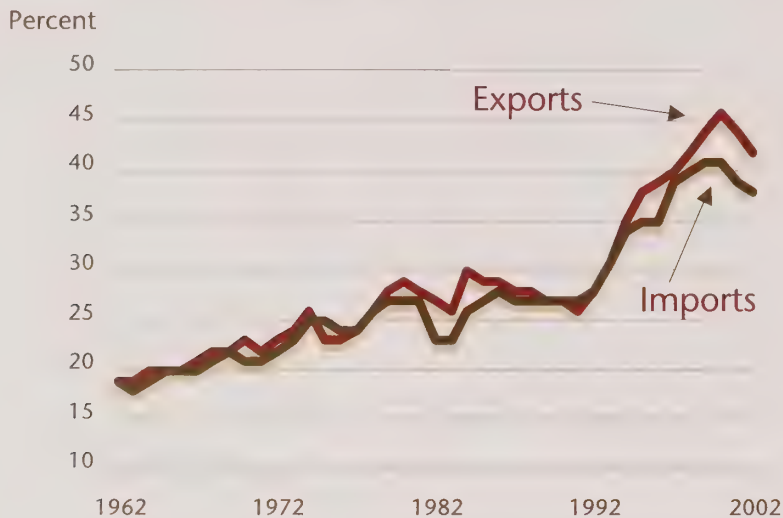
Canada has long been one of the most outward-oriented of the major industrial economies. International trade and investment have helped Canadians overcome the limitations of a relatively small economy. A high degree of openness in the economy has made it possible for firms to engage in greater specialization. It has also provided access to new ideas and innovative new technologies, helped stimulate the development of new products and more efficient processes, and offered consumers a greater choice of products at more competitive prices. As can be seen in figures 1 and 2, there has been a further and very marked increase in Canada's outward orientation since 1990. Trade and inward and outward stocks of FDI have increased substantially as a ratio of GDP over the past decade.

A main factor underlying Canada's increased outward orientation has been the strengthening of commercial ties with the United States and Mexico. The implementation of the Canada-US Free Trade Agreement (FTA) in 1989 and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) five years later paved the way for strong growth in North American trade. Trade between Canada and the United States now amounts to over \$600 billion a year, or over \$1.3 million per minute. Canada-US trade has more than doubled since 1990, growing much more rapidly than supporters of the free trade agreements had predicted. The US market, traditionally the major destination for Canadian exports, has grown further in importance. In 2002, over 80 percent of Canadian exports of goods and services were destined for the United States, 10 percentage points more

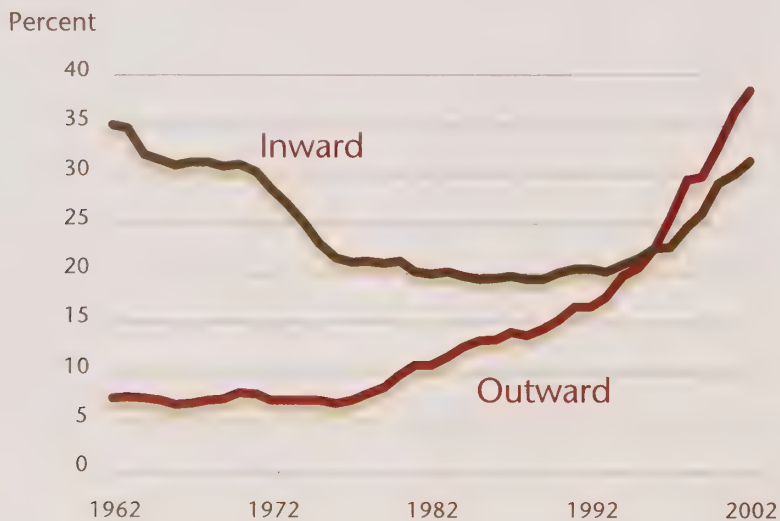
---

Andrei Sulzenko  
is Senior Assistant Deputy Minister,  
Policy Sector, with Industry Canada.



**FIGURE 1****Ratio of Trade to GDP**

Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data.

**FIGURE 2****Ratio of FDI\* to GDP**

\*Stock

Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data.

than in 1990. The portion of Canadian imports of goods and services coming from the United States has also increased over this period, edging up to the current share of over 70 percent.

The growth in Canada-US trade has been pervasive, affecting virtually all Canadian provinces and industries. As Figure 3 illustrates, the US market is relatively more important to producers in some provinces (most notably, Ontario) than others (Saskatchewan). However, even in Saskatchewan, the province with the least reliance on the US market, the US share of exports had increased to a substantial 62 percent by 2000. Among manufacturing industries, the US market is most important for transportation equipment and least important for food, beverage and tobacco products, and printing. Between 1993 and 1999, however, the share of exports to the United States in total shipments increased in every industry except the already heavily US-oriented transportation equipment sector (Figure 4).

Although all Canadian industries are increasingly orienting their activities toward the overall North American market, a small number of large firms account for a major share of Canada's exports to the United States. In 2001, the top five exporters accounted for almost half, and the largest 2,000 firms accounted for over 80 percent of Canada's exports to the United States. These results are, in part, a reflection of the relatively high degree of concentration within Canada's major export industries.

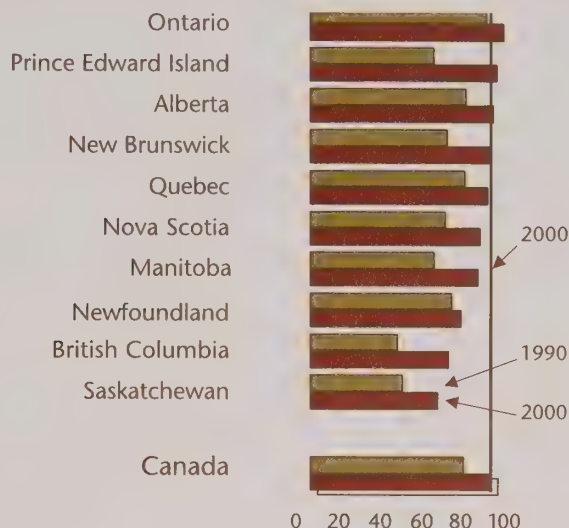
As predicted by economic theory, liberalization has resulted in a significant increase in intra-industry trade. Improved market access has encouraged firms to rationalize production and become more specialized. Canadian manufacturers now produce a narrower range of products, but generally for the North American rather than just the domestic market. In addition, the trade surpluses Canada generates in resource and resource-based industries and motor vehicles have increased. This reflects the trend toward increased specialization in areas of Canadian comparative advantage, a development that is again consistent with the predictions of economic theory.

The US market is more important to Canada than the Canadian market is to the United States. Still, Canada is the United States' best customer, accounting for about 20 percent of American exports. The Canadian market is a major focus for US producers in a number of industries, including autos, electrical and electronics, chemicals, and pharmaceuticals. The percentage of US imports from Canada is also about 20 percent. Among Americans, Canada's most widely recognized and appreciated role is probably that of the United States' main energy (oil, natural gas, and electricity) supplier.

Along with the increase in trade, there has been a large growth in two-way FDI between Canada and the United States. Between 1990 and 2002, FDI stocks associated with US investment in Canada and Canadian investment in the United States more than tripled. Total foreign investment in Canada

**FIGURE 3**

### Share of Exports\* to US by Province

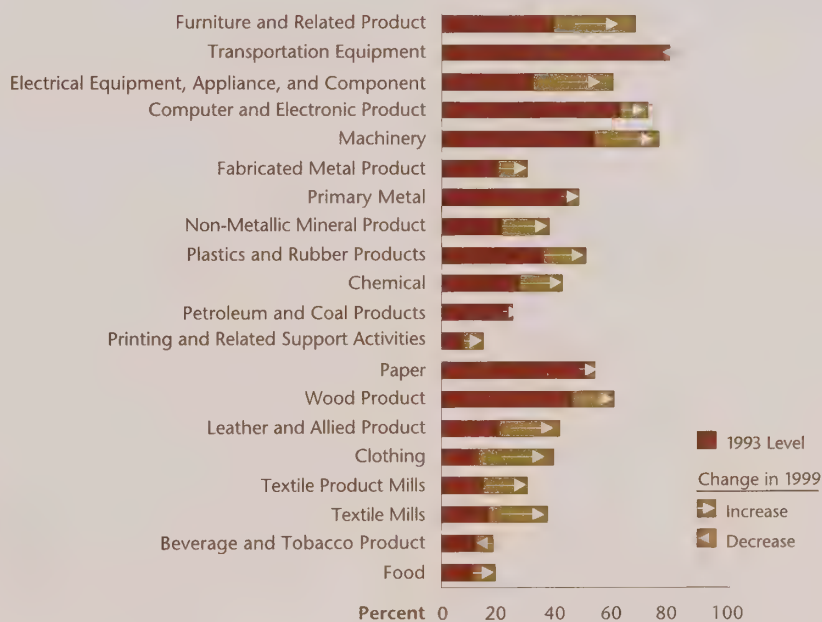


Note: \*Merchandise

Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data.

**FIGURE 4**

### Manufacturing Exports to US as Share of Shipments



Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data.



has also been growing over this period, however, and the US share of Canada's inward FDI stock has more or less remained constant. At the same time, Canadian firms have been diversifying their outward investment, focusing less on the United States and more on opportunities in the European Union, and developing Asian Pacific and Latin American markets. As a result, the United States' share of Canada's outward FDI stock declined from 61 percent in 1990 to 47 percent in 2002.

Canadian trade with Mexico has been growing rapidly from the small base that existed prior to NAFTA. While sales to Mexico still represent less than one percent of Canada's total exports, purchases have grown to account for close to four percent of Canadian imports, almost double the 1990 share. Foreign direct investment flows between the two countries have also increased considerably

in the post-NAFTA period, although the FDI stocks that have been built up from new investment and the reinvestment of earnings by foreign enterprises are still relatively small.

### Benefits of Increased Canada-U.S. Economic Linkages

Over a decade ago, proponents of free trade argued that liberalization would promote efficiency and foster the productivity gains needed to achieve higher living standards and bring greater prosperity to Canadians. Proponents claimed that exposure to US competition would encourage Canadian firms to adopt more advanced technologies and practices and that improved access to the world's richest market would support capital spending, promote greater specialization in production and lead to investment in costly innovative projects that cannot

be justified without assured access to a large market. It was argued that Canada would also benefit from the increased knowledge inflows likely to result from its stronger links to the world's most research-intensive and innovative economy.

The evidence that has accumulated since the implementation of the agreements largely supports these claims. Research shows that liberalization has made a significant contribution to a number of the important changes that have occurred in the Canadian economy over the past decade. It contributed, for example, to the export growth that was a major factor — accounting for 80 percent of the increase in shipments — underlying the growth of Canada's manufacturing sector over the 1990s. While Canada's strong export performance was the result of a number of developments — including the strength of the US economy, and the real depreciation of the Canadian dollar in the 1990s — the trade agreements had an influence. Significantly, the largest increase in the share of shipments going to the United States has been experienced in those industries that were protected the most prior to the FTA and NAFTA: furniture and fixtures, clothing, and textiles.

In addition, assorted evidence indicates that Canadian firms are making adjustments to respond to the opportunities resulting from liberalization. Firms are rationalizing their production and raising the skill content of their exports to take advantage of market opportunities. It has been found that the industries that experienced the greatest tariff and non-tariff reductions under FTA and NAFTA also registered the largest productivity gains (see

**FIGURE 5**

#### US Imports and Canadian Exports to the United States



Trefler, 1999; Acharya et al., 2003). The FTA tariff cuts are estimated to have raised labour productivity in the most affected industries by 3.2 percent per year over the 1989–95 period (Sawchuk and Trefler, 2002). These industries, however, also experienced the greatest economic turbulence, as suggested by data on the net exit of firms.

Recent studies offer further documentation of the benefits from inward foreign investment. Foreign-controlled firms tend to be more outward-oriented and productive and, on average, pay higher wages than domestic firms. Research by Rao and Tang (2002) showed that, after adjusting for identifiable differences (size, industry, capital stock, R&D, export orientation, etc.), foreign-controlled firms, on average, are 15 to 20 percent more productive than domestically controlled firms. Foreign firms are an important source of competition as well as a potentially significant source of knowledge for domestic businesses. Preliminary results from recent Industry Canada research suggest that domestically controlled firms, especially firms in the service sector, do enjoy productivity gains that can be attributed to knowledge spillovers from foreign-controlled firms.

At the same time, the evidence does not support the concerns of those who feared that increasing economic integration would limit the scope for distinctive Canadian social policies. Studies have found that Canada and the United States are pursuing their own responses to social pressures, and there has been no tendency toward policy convergence. Concerns that economic integration would

promote a race to the bottom in environmental standards have similarly not materialized.

## Challenges

While economic integration offers opportunities, it also presents challenges. To maximize the benefits of stronger North American economic linkages, Canada needs to improve its competitiveness and its ability to attract capital and skilled workers. This message is underscored by recent developments.

*The FTA tariff cuts are estimated to have raised labour productivity in the most affected industries by 3.2 percent per year over the 1989–95 period.*

First, the evidence indicates that a number of special factors contributed to the dramatic increase in Canadian exports over the 1990s. The most important factor was the strength of the US economy. This is demonstrated in Figure 5, which shows that the growth in Canada's exports to the United States tracked fairly closely the growth in total US imports. While the depreciation of the Canadian dollar and the two free trade agreements contributed to the export expansion, they were not the main drivers (Acharya et al. 2003). Moreover, in the manufacturing sector, labour productivity in Canada increased at only about half the pace in the United States. The depreciation of the Canadian currency along with a slower growth in the hourly compensation of workers enabled Canadian manufacturers to overcome the effects of slower productivity growth and improve their cost competitiveness. As recent developments indicate,

however, neither strong US growth nor a weak Canadian dollar provides a basis for sustainable export growth. Canadian firms must improve their productivity performance if they are to compete effectively against foreign producers and contribute over the longer term to growth and job creation.

Second, Canada faces growing competition in the US markets from Mexico and China. Since 1990, while Canada's share of US imports

remained relatively constant, Mexico's share nearly doubled. Mexico is making strong inroads in high tech industries, such as computers and electronic products, machinery, and motor vehicles. It has, at the same time, become a significant competitor for US direct investment. China is also making big gains in the US market. While the skill content of their exports is still significantly below that of Canadian products, Mexico and China are quickly moving up the value-added chain.

Third, Canada's share of inward North American FDI has declined substantially over the recent period. To some extent, this reflects the considerable appeal of the large US market to foreign investors. With integration, the United States is in a strong position in competing to become the North American base of operations for overseas companies. Investment trends, however, are not immutable. The example of Ireland within the EU indicates that small countries can



introduce policies to attract FDI and make it an important component of growth strategy.

## Looking Forward

The strengthening of economic linkages between North American economies has been beneficial to Canada. It has contributed to an improvement in the performance of Canadian firms, and it has not, as some feared, resulted in the harmonization of Canada's economic, social, and cultural policies with those of the United States. Increased integration has, at the same time, given rise to new challenges and put the spotlight on some weaknesses in Canada's economic performance. The most significant weakness, and the main factor hampering this country's ability to compete in an integrated North American market, is Canada's weak productivity performance.

Although Canada's productivity growth over the 1990s was better than it would have been in the absence of the free trade agreements, it still compared poorly to the performance of the United States. As a result, the productivity gap between Canada and the United States widened. Research at Industry Canada identified a number of factors contributing to this result, including Canada's slower rate of capital accumulation, its lower spending on innovation and slower adoption of information and communication technologies, the lower percentage of researchers and university

graduates in the Canadian labour force, the greater importance of small and medium-sized enterprises in Canada; and the slower pace at which Canada has been shifting resources toward more dynamic knowledge-based industries. These factors are partly interrelated and act as reinforcing impediments to greater innovation and the achievement of stronger productivity growth. The innovation strategy of the Government of Canada and associated public consultations were helpful in sensitizing Canadians to these problems and to the need for a comprehensive longer-term action plan to increase innovation and narrow the gap between Canadian and US productivity levels.

In coming years, along with addressing the challenges on the productivity side, there will be a need to ensure that Canada continues to benefit from favourable terms of access to the US market. The security concerns that have arisen in the wake of September 11, 2001 have made cross-border transport more costly and introduced new issues that must be resolved to facilitate the movement of goods and individuals between Canada and the United States. In future deliberations on how to contain the costs of cross-border transactions, consideration might be given to possibilities for further strengthening Canada-US economic linkages. Among the possible options are the elimination of rules of origin, the establishment of common external

tariffs, and the mutual recognition by Canada and the United States of each other's regulatory procedures and practices. The building of economic linkages remains a work in progress. There is much that Canada can do both on its own and by working with the United States to build on the important gains that have already been achieved through economic integration.

## References

- Acharya, Ram C., Sharma Prakash, and Rao Someshwar. 2003. "Canada-U.S. Trade and Investment Patterns." In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.
- Rao, Someshwar and Jianmin Tang. 2002. "Are Canadian Controlled Manufacturing Firms Less Productive Than Their Foreign-Controlled Counterparts?" Pp. 571-594 in *Productivity in Canada*, ed. Someshwar Rao and Andrew Sharpe. Industry Canada Research Series. Calgary: University of Calgary Press.
- Sawchuk Gary and Daniel Trefler. 2002. "A Time to Sow, A Time to Reap: The FTA and Its Impact on Productivity and Employment." Pp. 537-569 in *Productivity in Canada*, ed. Someshwar Rao and Andrew Sharpe. Industry Canada Research Series. Calgary: University of Calgary Press.
- Trefler, Daniel. 1999. "The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement." *Perspectives on North American Free Trade*. Industry Canada Research Publication Program.

# Adapting to North American Integration Challenges for Canadian Federalism

Geoffrey E. Hale<sup>1</sup>  
University of Lethbridge

Geoffrey E. Hale  
is a professor in the  
Department of Political Science  
at the University of Lethbridge.

Post-NAFTA trends toward economic liberalization have undeniably reinforced North American economic integration. However, issues of multi-level governance emerging from the regular interaction of businesses, citizens, and governments have not been adequately addressed. And, borders still play a fundamental role in shaping differences in legal systems, economic relationships, cultural identities, and political and policy choices (Watson, 1998; Helliwell, 2000; Hoberg, 2002).

This paper examines the implications of North American economic integration for the policy capacities of federal and provincial governments. It reviews some of the challenges created by jurisdictional asymmetries between Canadian and American federalism, along with the emergence of policy instruments for managing overlapping jurisdictions in federal-provincial relations that may be adaptable to ongoing negotiations with the United States and Mexico.

The flexibility of Canada's federal system provides a potentially effective model for policy coordination within North America that respects national and regional differences while permitting greater or lesser degrees of policy harmonization depending on the issues at stake. This flexibility is reflected in the emergence of a style of complementary federalism in which federal and provincial governments carry out related, but operationally independent functions that recognize both areas of common and discrete jurisdiction. These developments are neither uniform, nor a guarantee against political conflicts. However, they offer options that enable both levels of government to balance national and regional interests in international negotiations.

## Continental Integration: Adapting to Regional Specialization

The adaptation of Canada's regional economies to market-led integration has led to the growing interaction of economic policy decisions with social, environmental, labour, and immigration policies that cut across traditional lines of federal and

provincial jurisdiction. At the same time, growing north-south economic integration contributes to the growing specialization of provincial economies — and with them, the emergence of distinctive fiscal, microeconomic, and social policy strategies that may complement or conflict with those of the federal government.

Several factors limit the ongoing institutionalization of cross-border economic relations in North America. These include asymmetries of political and economic power, risks of diminished capacity for policy responsiveness to distinctive national and regional concerns, and the flexibility provided by the national treatment principle in allowing institutional arrangements that generally respect national differences and priorities among NAFTA nations.

There appears to be growing recognition that the promotion of economic growth and opportunity through closer North American linkages is compatible with preserving substantial discretion in the social and economic policy choices of Canadian governments (Rock, 2002; Axworthy, 2002; Canada, 2002; Helliwell, 2002). However, this confidence, while reducing



the intensity of political debate, does not answer a traditional challenge of Canadian economic policies: how to accommodate the substantial differences in regional economies and related government policies so people across Canada can benefit economically and socially from trends toward greater integration.

This problem has been conceptualized in Courchene's discussion of Ontario's evolution as a "region state" whose economic policies are increasingly focused on the need to enhance its economic competitiveness within North America. Several features of economic regionalism as a defining characteristic of Canada's place in the North American economy include:

- greater dependence on continental rather than domestic patterns for trade and investment, particularly with contiguous American states;
- the emergence of distinctive regional business cycles, complicating the use of countercyclical fiscal and monetary policies;
- integration of the production and distribution facilities of key industries across national borders, contributing to the development of common technical and regulatory standards;
- the growing integration of provincial transportation, energy, and telecommunications infrastructures within north-south regional networks, sometimes at the expense of east-west networks;
- a more external orientation of federal and provincial policies governing mobile factors of production, particularly taxes on corporate and investment incomes, research and

innovation, and the attraction and retention of skilled professionals, managers, and technical specialists; and

- a growing emphasis on regional economic specialization and the development of business or economic clusters capable of generating locational competitive advantages or "untraded interdependencies" as a major factor in industrial innovation and competitiveness (Courchene, 1998, 2001).

Although later studies of continental and regional economic integration qualify these analyses (Helliwell, 2000, 2002), they still have significant implications for both federal and provincial policy-makers.

Cross-border integration of production networks, much of it based on intrafirm trade, has made Canada's economy one of the world's most open and export dependent. The international exports of all provinces exceeded their interprovincial exports between 1998 and 2001. Table 1 notes that Ontario's economic integration within North America far outstrips that of most other provinces.

Ontario and Quebec arguably qualify as region states based on several criteria. Their transportation systems, economic structures, and policies are increasingly oriented toward increased integration and competitiveness within North American markets rather than toward endogenous growth or regional competitiveness

**TABLE 1**  
**Comparing Integration, Economic Openness by Province 1998-2001**

	International Exports of Goods & Services as Percent of GDP	Percent of Goods Exports Shipped to the US	Ratio of International to Interprovincial Exports	Trade
Canada	43.1	86.5	2.23	2.06
Ontario	<b>52.5</b>	<b>93.1</b>	<b>2.82</b>	<b>3.26</b>
Saskatchewan	43.0	57.8	1.76	1.15
New Brunswick	41.1	85.2	1.38	1.11
Quebec	38.9	84.6	1.99	1.97
Alberta	38.6	85.6	1.76	1.49
Newfoundland	38.6	67.7	2.62	1.30
British Columbia	32.1	67.2	2.33	1.77
Manitoba	31.1	79.5	1.05	1.00
Prince Edward Island	29.1	86.1	1.06	0.63
Nova Scotia	27.2	78.8	1.29	1.10

Notes: Bold Type: Provincial score >95 percent of Canadian average.

Sources: DFAIT (2002): Statistical Annex, tables 1A, 9A, 9E, 9F; author's calculations.

within Canada. Many of their key industries, particularly the automotive, steel, aerospace, telecommunications, and other high technology industries, are fully integrated within North American networks of suppliers and customers. Their energy grids are largely integrated with those of the Northeastern and Midwestern United States. Both provinces have given high priority to competitive corporate tax structures to attract and retain business investment (Hale, forthcoming).

New Brunswick and Alberta also demonstrate selected characteristics of region states, particularly in the continental integration of key industries, competition for business investment in export-oriented industries, and the adoption of formal economic strategies to enhance their international competitiveness (Alberta, 1000; New Brunswick, 2003). However, the region-state model, which implies independent provincial adaptation to continental market forces, has limited application in most other provinces, especially those lacking a common border with the United States or whose major urban areas are some distance from the border.

Even so, many issues associated with North American integration are either subject to provincial jurisdiction or require provincial cooperation with federal initiatives for their successful implementation. These range from bilateral negotiations affecting regionally differentiated industry sectors to the interaction of energy and environmental issues, labour mobility, the planning and financing of major infrastructure projects, and other border management issues.

**TABLE 2**

**Overlapping and Conflicting Jurisdictions:  
Effective jurisdiction over major issues with  
cross-border implications**

	Canada Federal	Provincial	United States Federal	State
International trade	X	x	X	
Economic development	x	X	X	x
Primary industries/land use		X	X	X
Food standards	X		X	x
Energy		X	X	x
Environment	x	x	X	x
Border management	X		X	
Related infrastructure/highways		X	X	x
Immigration	X	x	X	
Labour mobility		X	X	
Corporate governance/ securities regulation	x	X	X	

Notes: X-sole or primary jurisdiction; x-concurrent or partial jurisdiction.

All these policy fields are characterized by jurisdictional asymmetries that make it difficult, if not impossible for the federal government to take unilateral responsibility for their resolution in negotiations with the United States (and/or Mexico), or for provincial governments to take major initiatives without undermining federal responsibility for the management of Canada's foreign affairs. Table 2 summarizes major areas of jurisdictional overlap in relations between Canada and the United States. Extending negotiations to include Mexico raises similar challenges (Sada-Solana and Hale, 2003).

The recent evolution of federal-provincial relations suggests opportunities to address these challenges in a more flexible and responsive manner through the processes of what may be described as "complementary federalism."

### Complementary Federalism: Adapting Federal Processes to Changing Needs

Complementary federalism describes an approach to shared or overlapping government jurisdictions in which federal and provincial governments carry out related, but operationally independent functions that recognize areas of common and discrete jurisdiction.

This concept has emerged, through a process of trial and error, as a by-product of government efforts to set priorities, define core businesses, balance budgets, and increase political and fiscal discretion in responding to challenges arising from globalization and continental economic integration. Both senior levels of government have recognized, to some extent, that their



capacity to exercise this discretion requires them to limit their commitments to, and related demands on, other levels of government. This process often requires clarification of formal or informal divisions of responsibility. In some cases, it has resulted in the evolution of purpose-specific, rules-based institutions to coordinate particular regulatory and administrative functions when their benefits outweigh the constraints they impose on action by individual governments.

These arrangements enable some degree of symmetry between national policy regimes addressed in NAFTA and evolving federal-provincial arrangements on taxation, trade, labour mobility, and other policies to facilitate the mobility of persons, goods, services, and capital within Canada. In some cases, these processes provide for what MacDonald describes as “positive integration” — shared rules imposed by a central authority. More often, they take the form of “negative integration” — a framework of rules that prohibits certain forms of behaviour by participating governments while accommodating varying levels of policy differences within the different elements of that framework (MacDonald, 2001).

The specific arrangements of complementary federalism may reflect power politics as much as administrative rationality. However, they have enabled governments to accommodate many regional differences, thereby increasing their capacity to respond to citizens’ expectations.

The paper from which this article is drawn reviews three examples of complementary federalism in policy fields with different mixes of federal

and provincial authority: taxation and revenue collection, trade policies and negotiations, and labour markets. The following is a short summary of the findings.

### ***Raising and Collecting Taxes***

Federal and provincial governments jointly occupy the four largest sources of revenue: personal and corporate income taxes, general sales taxes, and specific-purpose consumption taxes. Canadian provinces exercise greater discretion in fiscal and tax policies than sub-national governments in almost any other federal country. The growing diversity of provincial economic policies since the 1980s has led to greater autonomy in fiscal and tax policies (Hale, 2000). The destabilizing effect of unilateral changes to tax and transfer mechanisms during the 1990s gave both levels of government a vested interest in restructuring the interaction of their tax systems.

Adopting the so-called “tax on income” system between 1998 and 2001 gave provinces greater freedom to set their own tax rates, adapt parts of their tax systems to regional priorities, and exercise greater fiscal flexibility while maintaining a common tax collection system (except in Quebec, which has long administered its own system).

At an administrative level, senior federal and provincial officials meet regularly through the Federal-Provincial Committee on Taxation to discuss the operations of the system and avoid unnecessary conflicts. Another expression of complementary federalism at work can be seen in the restructuring of Revenue Canada as the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) to facilitate

federal-provincial cooperation in tax administration. The CCRA has also harmonized tariff schedules and administration in cooperation with American officials, helping to streamline border management procedures and expedite trade. Overall, the evolution of tax systems and tax collection processes provides successful examples of both federal-provincial and cross-border cooperation.

However, a third major element of fiscal federalism — the mix of equalization and transfer payments — reflects the limits of complementary federalism. The politicization of transfer federalism, along with the tendency of both levels of government to engage in unilateralism, blame shifting, and “one-upsmanship,” limits their capacity to pursue a stable, consensual division of policy responsibilities.

Comparing these approaches suggests that the capacity of governments to engage in complementary federalism in areas of overlapping jurisdiction is likely to increase with the technical complexity of the issues and the degree of interest-group consensus in facilitating mutual recognition of regulatory standards. The federal capacity to coordinate both inter-governmental and regionally diverse interest group concerns is a key factor in this process, as reflected in efforts to increase cross-border cooperation on customs and border management issues since September 2001.

### ***Federal-Provincial Cooperation on Trade Policy***

The growing complexity and intrusiveness of international trade agreements has encouraged increased intergovernmental collaboration to foster a common front in international trade

negotiations, and to ensure accommodation of regional interests and concerns in federal policies and positions. Historic limits placed by the 1937 Labour Conventions case on federal treaty-making powers in areas of provincial jurisdiction also encouraged this cooperation, a process described as the “internationalization of executive federalism” (Skogstad, 2001; Kukucha, forthcoming).

The provincial role in trade policy takes several forms. The C-Trade Committee process emerging from the Free Trade Agreement negotiations of the 1980s has allowed the exchange of information and some harmonization of regional interests. Shared economic goals and the fiscal constraints of the 1990s encouraged increased coordination of trade promotion activities.

Trade issues are also subject to inter-ministerial consultations. Sector-specific issues are likely to draw in ministers responsible for energy, natural resources, environment, or other line departments, although their independence may be limited depending on the political salience of the issue and the degree to which particular provinces or premiers centralize control over intergovernmental relations.

The attitudes of individual federal ministers toward federalism and federal-provincial relations play a major role in determining the spirit and substance of intergovernmental relations on trade issues. Not surprisingly, federal officials tend to guard their autonomy against any presumption of provincial entitlement to dictate federal policies. However, the greater the diversity of provincial interests at play on particular trade issues — as with Canada’s protracted

softwood lumber dispute with the United States — the greater the importance of maintaining a common front to the effectiveness of federal negotiating strategies.

The effects of regional economic specialization on this process depend on the capacity of governments to engage key industry and other relevant stakeholder groups that are often organized on a provincial or regional basis. Failure to do so effectively risks the escalating politicization of federal-provincial or inter-regional disputes, the pursuit of transnational coalitions by aggrieved stakeholders, and the erosion of Canadian negotiating positions in NAFTA or World Trade Organization dispute resolution processes.

The development of complementary federalism has depended on broadly shared normative or institutional frameworks for policy development while maintaining the formal autonomy of both levels of government within their respective jurisdictions. Some observers have suggested that institutionalized consultations could serve as a future constraint on federal autonomy over trade policy and related negotiations. However, while existing consultation processes allow it to avoid the joint decision-making trap inherent in requiring a formal consensus, their calculated ambiguity also precludes Ottawa from compelling provinces to implement policies or treaty commitments to which they have not consented.

Ultimately, the effectiveness of the decision-making and dispute resolution processes of complementary federalism — whether among NAFTA partners or within Canada — contin-

ues to depend significantly on the willingness of individual governments to acknowledge shared political and economic interests that transcend the narrower tactical benefits of “defection,” non-compliance, or unilateral power plays on specific issues (MacDonald, 2001). This reality is both the strength of complementary federalism and its greatest vulnerability.

### ***Labour Markets and Mobility***

Unlike trans-national markets for goods, capital, and some services, Canadian labour markets remain largely regionalized. However, several related policy fields are becoming laboratories for complementary federalism. These include labour market training, occupational standards, post-secondary education, and immigration, particularly as they relate to the recruitment and integration of skilled immigrants into Canadian society.

Changes to federal policies during the 1990s were driven by fiscal constraints, a desire to shift resources from passive income support to active labour market measures, and efforts to demonstrate the flexibility of federalism after the 1995 Quebec sovereignty referendum. Interprovincial cooperation has been driven, in part, by the labour mobility chapter of the Agreement on Internal Trade and the Social Union Framework Agreement of 1999.

The implications of these trends for further North American integration are not yet clear. Canada, the United States, and Mexico remain far apart on issues of labour mobility, particularly as they affect border controls and immigration policies. NAFTA has provided little impetus for the integration of labour markets in Canada, the United States, and Mexico — except



in limited areas of specialized professional and managerial skills arising from cross-border integration of specific industries. However, the indirect effects of NAFTA have fostered greater labour mobility within Canada, and a broader recognition that Canada must compete for skilled immigrants in international markets by reducing barriers to their integration in Canada's economy and society.

## Conclusion

The effects of progressive North American economic integration on Canadian federalism vary widely by policy field. Both federal and provincial governments have generally avoided the pitfalls of the "joint decision-making trap" by evolving sector-specific approaches to policy-making that recognize national, interprovincial, and trans-border differences in jurisdictional responsibilities.

The capacity of national and sub-national governments across North America to develop a normative consensus on the broad outlines of particular policy regimes is likely to depend on the accommodation of diversity and with it, limits on incentives to polarize political debates, for the foreseeable future. However, the evolution of consensus-building processes will also depend on the willingness of national governments to take the initiative in engaging both national and sub-national counterparts, along with key interest and stakeholder groups whose interests and values are most likely to be affected.

On the surface, the jurisdictional asymmetries of the three NAFTA nations lend themselves to an

incremental, sectoral approach to this consensus-building process. However, the range of issues involved suggests that central governments must develop a broader strategic agenda if they are to manage effectively the continuing drift toward piecemeal, market-led integration.

## Note

- 1 This paper is adapted from "Regional Economic Specialization, 'Complementary' Federalism, and the Challenges of North American Integration," a paper presented to the conference, Federalism and Trans-border Integration in North America, sponsored by the Centre for North American Politics and Society, Carleton University, Ottawa, Ontario, February 6-8, 2003.

## References

- Alberta. 2000. *A Framework for Alberta's International Strategies*. Edmonton, February.
- Axworthy, Thomas S. 2002. "A Choice Not an Echo: Sharing North America with a Superpower." In *Searching for a New Liberalism*, ed. Howard Aster and Thomas S. Axworthy. Toronto: Mosaic Press.
- Canada, DFAIT (Department of Foreign Affairs and International Trade). 2002. *State of Trade 2002*. Ottawa: DFAIT.
- Canada, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. 2002. *Partners in North America*, third report. Ottawa: House of Commons, December.
- Courchene, Thomas J. 2001. *A State of Minds*. Montréal: Institute for Research on Public Policy, pp. 59-75.
- Courchene, Thomas J. with Colin Telmer. 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto: Centre for Public Management, University of Toronto.
- Hale, Geoffrey. 2000. "The Tax on Income and the Growing Decentralization of Canada's Personal Income Tax System." Pp. 235-262 in *Towards a New Mission Statement for Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute for Intergovernmental Relations.

———. Forthcoming. "Balancing Autonomy and Responsibility: Balancing Provincial Fiscal and Tax Policies." In *Provinces*, second edition, ed. Christopher Dunn. Peterborough, ON: Broadview Press.

Helliwell, John F. 2000. *Globalization: Myths, Facts, and Consequences*. Toronto: C.D. Howe Institute, October 23.

———. 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver: UBC Press.

Hoberg, George, ed. 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*. Toronto: University of Toronto Press.

Kukucha, Chris. Forthcoming. "The Federal-Provincial Committee System on International Trade: CTRADE - An Extension of Executive Federalism?" In *The Administration of Foreign Affairs: A Renewed Challenge?* ed. Luc Bernier and Nelson Michaud. Toronto: University of Toronto Press.

MacDonald, Mark R. 2001. "The Agreement on Internal Trade: Trade-offs for Economic Union and Federalism." In *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, ed. Herman Bakvis and Grace Skogstad. Toronto: Oxford University Press.

New Brunswick. 2003. *Prospering in a Global Community: New Brunswick's International Strategy*. Fredericton, April.

Rock, Allan. 2002. "A New Canadian Confidence." Speech to Canadian-American Business Council, Toronto, October 16, 2002. Ottawa: Industry Canada.

Sada-Solana, Carlos M. and Geoffrey Hale. 2003. "A Tale of Two Systems: Contrasting Federal and Cross-Border Relations of Sub-National Governments in Mexico and Canada." Paper presented to conference, Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship with the United States, Harvard University, May 5-6, 2003.

Skogstad, Grace. 2001. "International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension." Pp. 159-177 in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, ed. Herman Bakvis and Grace Skogstad. Toronto: Oxford University Press.

Watson, William. 1998. *Globalization and the Meaning of Canadian Life*. Toronto: University of Toronto Press.

# Canada-US Border Cost Impacts and Their Implications for Border Management Strategy

**John C. Taylor and  
Douglas R. Robideaux**  
Grand Valley State University  
(Michigan, USA)

John C. Taylor and  
Douglas R. Robideaux are in the  
Department of Marketing at  
Seidman School of Business,  
Grand Valley State University,  
Grand Rapids, Michigan.

The current level of economic integration between Canada and the United States, and the increasing difficulty of maintaining a border, in the historical sense, have caused policy analysts to begin questioning the future direction of border management. Central to this analysis is the question of what are the costs of the current border? This article reports on a recently completed research project, which sought to quantify the actual costs of the border to industry and personal travellers.<sup>1</sup>

Over the last 20 years, Canada and the United States have reached an almost unparalleled level of economic integration. However, while NAFTA and its predecessor agreements did much to reduce investment and trade barriers, they did little to change the customs processes and border-crossing policies used to manage the border. The result of these changes has been very significant increases in trade and transportation that have begun to strain border facilities and cause increased uncertainty about the border process. At the same time, the events of September 11, 2001 have caused US policy-makers to push for increases in security at the border, and it is not entirely clear that any meaningful level of security can be provided while still facilitating growth in trade and travel across the border.

In many ways, our two countries are at a crossroads on border strategy. One approach is to attempt to increase security while facilitating trade. This approach may be able to maintain the status quo on border movements and costs of the border, but will require a great deal of infrastructure, staff, and technological investment, and may not be capable of providing genuine border security. The other approach is the much talked about North American external perimeter strategy — a border management strategy that would alleviate much

of the need for border investment, and could eliminate much of the existing and potential future cost impact of the border.

The cost estimate developed following the research described in this article becomes, in effect, a proxy for the level of savings that might be expected from an external perimeter strategy. Such a savings estimate is, of course, crucial to any future cost-benefit analysis of the border policy options that confront Canada and the United States.

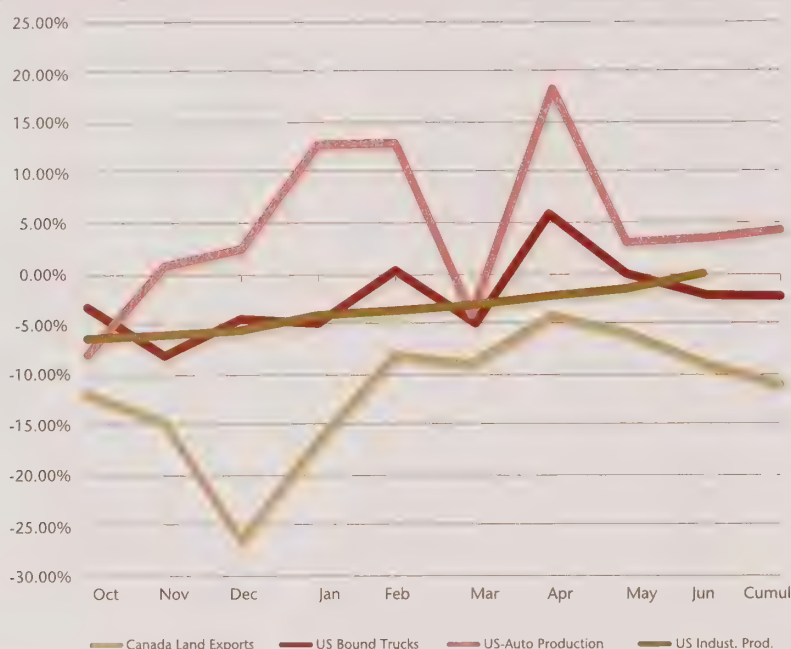
## Trade and Truck Traffic Levels

While trade between Canada and the United States grew rapidly between the 1989 signing of the Free Trade Agreement and 2000, trade declined in 2001 and 2002. And while two-way truck traffic has grown from 6.0 million in 1984 to 13.4 million in 2001, the number of trucks entering the United States from Canada declined 4.7 percent between 2000 and 2001. Figure 1 attempts to isolate the impact from the after-effects of September 11, 2001 by showing US economic activity, merchandise imports from Canada by land, and inward truck moves for each of nine months (October to June) following September 11, 2001. This is compared to the same nine months in 2000. On a cumulative level, while the US industrial production index was at the same level at the end of



**FIGURE 1**

**US Economic Activity: Canadian Land Exports to US  
and US-Bound Trucks**  
**Year-over-year Monthly Percentage Changes**  
**October-June 2001/October-June 2000**



both nine-month periods, and auto production was actually up 4.2 percent in the United States, imports of goods by land from Canada fell 10.8 percent, and truck traffic entering the United States fell 2.2 percent. This fall-off in Canadian exports to the United States by land will be of considerable concern in Canada where a number of trade associations expressed fears that post September 11, 2001 perceptions of border delays and uncertainty might have this effect. The fact that Canadian exports to the United States fell 10.8 percent despite flat economic activity may indeed be due in part to US industrial buyer's concerns about the costs of the border. However, what are these specific costs?

### Costs of the Border

Little objective research has been done on the specific border and economy-wide costs that result from border policies and processes, as well as congestion and uncertainty. However, several organizations or authors have suggested estimates of the costs of the border. For instance, the Canadian Manufacturers and Exporters Association has stated that the border adds six percent to the cost of Canadian manufactured goods. Former Canadian Prime Minister Mulroney has also been quoted as stating that the border adds C\$30 billion in costs to businesses in both countries. More recently, a May 2002 report to a Canadian parliamentary committee suggested that removing remaining

tariffs, and reducing inspection needs and paperwork could reduce costs by some two to three percent of the value of trade.

Given this backdrop, the research team set out to develop a framework of cost categories relating to the border, and to quantify a range of cost estimates for each category. Two broad categories of costs are summarized in Table 1. First, are those costs related to actual transit time and uncertainty at the border. They include specific cost items, such as primary inspection, secondary inspection, lost productivity for industry, etc. Next are those related to general costs, such as brokerage fees, remaining duties, customs administration, etc. Costs applicable to carriers, manufacturers, and government were estimated, and reflect the impact on the combined economies of the two countries. For each specific cost type, estimates were made for minimum, mid-range, and maximum assumptions. It should be noted that the estimates reflect direct costs and do not assume any multiplier impacts or input-output analysis that might assume reduced output, employment, and income that could occur as a result of border policies. Rather, these cost estimates reflect an initial look at actual direct costs to industry.

In total, border costs are estimated to range between US\$7.52 billion and US\$13.2 billion, with a mid-range estimate of US\$10.3 billion. Costs for the transit time and uncertainty subcategory are estimated at a mid-range point of US\$4.01 billion. Specifically, transit time and uncertainty-related costs associated with carriers are estimated at US\$1.87 billion.

Primary inspection transit times are estimated to have a cost of US\$0.32 billion, while secondary yard costs represent another US\$0.76 billion. Primary inspection backup time cost was estimated using Canada Customs primary backup time data for each direction of travel. Secondary yard times were based on estimates of the percentage of trucks entering secondary inspection at each major crossing, and estimated processing times.

Other major costs included excess time built into route plans estimated at US\$0.42 billion, documentation preparation time, and the need for additional equipment and drivers due to reduced cycle times and other problems. Transit time uncertainty can also cause the need for additional warehousing, shorter pickup and delivery routes, and a variety of operational problems that increase costs.

Another major category of cost impact from long transit times and uncertainty is on manufacturers who suffer reductions in productivity, because of reduced sourcing from Canada. It is assumed that US buyers may have reduced sourcing from Canada due to actual or more likely perceived problems with border crossings, and that they then forgo benefits related to cost, specification, or quality that they would otherwise have received. These lost productivity benefits are estimated at US\$1.53 billion per year. Uncertainty is also assumed to have a slight impact on inventory levels and the total carrying cost of that inventory. US\$0.46 billion in extra inventory carrying cost is estimated.

The General Border Costs subcategory is estimated at US\$6.28 billion at the mid-range point. For carriers, the

**TABLE 1**  
Summary of Border Crossing Cost Impacts  
(Billions of US \$)

Assumption/Scenario	Minimum	Midrange	Maximum
<b>Transit Time/Uncertainty Related</b>	<b>2.52</b>	<b>4.01</b>	<b>5.27</b>
<b>CARRIER</b>	<b>1.19</b>	<b>1.87</b>	<b>2.37</b>
Primary Transit Time	.28	.32	.35
Secondary Processing Time	.60	.76	.91
Excess Plan Time	.11	.42	.52
Reduced Cycles/Other	.07	.12	.20
Driver Documentation/Fax Time	.13	.25	.40
<b>MANUFACTURER</b>	<b>1.24</b>	<b>1.99</b>	<b>2.69</b>
Lost Manufacturer Productivity Benefits	1.00	1.53	2.00
Extra Inventory Carrying Costs	.23	.46	.69
Manufacturer Subtotal	1.24	1.99	2.69
<b>Personal Traveler</b>	<b>.10</b>	<b>.16</b>	<b>.21</b>
Transit Time/Uncertainty Subtotal	2.52	4.01	5.27
<b>General Border Costs</b>	<b>4.99</b>	<b>6.28</b>	<b>7.92</b>
<b>CARRIER</b>	<b>.20</b>	<b>.35</b>	<b>.58</b>
<b>MANUFACTURER</b>	<b>4.34</b>	<b>5.36</b>	<b>6.38</b>
<b>FEDERAL STAFF</b>	<b>.45</b>	<b>.57</b>	<b>.96</b>
<b>Total Border Impact Costs</b>	<b>7.52</b>	<b>10.30</b>	<b>13.20</b>

mid-range estimate is for a cost impact of US\$0.35 billion. These costs relate to administration of border crossing processes and to cabotage costs. US cabotage regulations prohibit Canadian drivers from making domestic freight moves in the United States and drive up Canadian carrier costs. Other border-related costs include an estimated US\$5.36 billion paid by manufacturers for brokerage fees, duty, and managing customs processes. Brokerage costs alone are estimated at US\$0.46 billion. Duties and fees are estimated at US\$1.61 billion and include importers that choose to pay non-NAFTA duties to avoid rules of origin paperwork. Customs administration costs related to the

US–Canada border are estimated at US\$3.29 billion. A final border cost is for federal inspection services (FIS) staff in both countries — estimated at US\$0.57 billion for personnel costs alone.

### Implications for Border Management Strategy

As Canada and the United States consider alternative border management strategies, it is important to have an understanding of the costs of the current border management system. Based on the research reported here, the border has a cost of US\$7.52 billion to US\$13.2 billion with a mid-range estimate of US\$10.3 billion.



At the mid-range, this cost represents 2.7 percent of the US\$382 billion in 2001 merchandise trade. After adjusting for non-truck related costs, the total border costs relating to truck-borne trade total US\$9.45 billion, or some 4.0 percent of the US\$270 billion in 2001 truck-borne trade.

These costs are modest but significant, and their elimination would be warmly welcomed by CEOs facing strong competition from Asia, and a market where pennies can make the difference between success and failure. An external perimeter strategy, along with changes in customs policy and procedures, could substantially eliminate the bulk of these costs, and provide a competitive advantage for North American firms. Such a strategy might provide for random and intelligence-based inspections at the border, significant post-importation audits, and large penalties for violators. An external perimeter strategy could also allow for diversion of FIS resources to intelligence-based activities and patrol of first points of entry, and might provide enhanced security compared to the present system of cursory inspections. However, such a system might not provide for sufficient sovereignty and independence of action by each nation.

The alternative is for the United States to invest significant sums in infrastructure, technology, and inspection staff in an effort to provide enhanced border security. The jury is still out however on whether such an approach will enhance security and also provide for trade facilitation. Initial observations would suggest that industry will need to make major investments in technology to avoid delays and uncertainty in such a system. Such a system may also inhibit smaller firms from participating. Should the United States and Canada want to maintain or increase the current levels of integration and decrease the costs of the border, while enhancing security, it may be time to consider dramatic changes in border management strategies.

### Note

- 1 The project was funded by the US, New York and Michigan Departments of Transportation, and the Canadian Embassy, and involved a review of over 750 newspaper articles on border issues, analysis of 45 border-related reports, some 20 border site visits, and interviews with 173 organizations. For more information or a copy of the underlying 210 page report, please contact Dr. Taylor at [taylorjoh@gvsu.edu](mailto:taylorjoh@gvsu.edu).

## Opportunities And Challenges

In the 1990s, economic linkages between the three North American economies increased dramatically. Trade between Canada and the United States has grown much more rapidly than had been predicted, and Mexico has become an important economic player in the North American market. The scope and pace of these developments raise many important questions about Canada's place in the future course of North America. In this context, a key question is: how do we maximize the economic benefits of increasing economic linkages while preserving the values and programs Canadians cherish?

Industry Canada has recently released a research volume examining the opportunities, pressures and challenges of deepening North American economic linkages from a primarily Canadian perspective. The seventeen studies in this volume focus on three major policy research themes:

- An assessment of the current state of North American economic integration.
- An examination of the policy dimensions of the integration process.
- Various strategies for deepening NAFTA institutions, such as adopting a customs union or common market.

Richard G. Harris, ed. 2003. *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*. Industry Canada Research Series, volume 11. Calgary: University of Calgary Press.

# Poverty Is About Assets as Well as Income

**Peter Nares and  
Jennifer Robson-Haddow**  
Social and Enterprise  
Development Innovations (SEDI)

Poverty in Canada continues to be an urgent issue for policy-makers. The larger concern, however, is that, so far, there is no fail-safe solution. According to some of the newest measures developed (see HRDC, 2003) as many as 10 to 14 percent of Canadians, and 27 to 30 percent of Canadian children are living in poverty. Worse still, the gap between Canada's rich and poor appears to be growing. Between 1990 and 2000, incomes for the richest 10 percent of Canada's families grew slightly while the incomes of the poorest 10 percent of families remained stagnant (Statistics Canada, 2003).

Social policy debate, research, and action in Canada have long recognized the need to provide a minimum level of income to meet basic consumption needs. The Canadian social safety net has responded with an array of measures to provide income support in cases of temporary unemployment, disability, work-related injury or illness, retirement, and parental leave. While debate about the adequacy of these measures is ongoing, income supports account for a significant portion of the total incomes of Canada's low-income families.

But what about assets? We know intuitively that savings and assets are as important to our overall financial and economic security as income. Anyone who has ever applied for a mortgage, sought the advice of a financial planner, or applied for social assistance benefits knows first-hand that any savings, however modest, can be an important economic resource. Assets appear to have effects that income alone does not. Assets can cushion against sudden losses of income or financial risks, such as starting a new

business. Assets can also enhance social capital, participation, and inclusion. For example, homeowners appear to have higher levels of civic engagement than do non-owners and enjoy better marital stability, family health, and well-being among dependent children. Assets may build capacity that can be sustained beyond current consumption needs while complementing existing income supports.

Compared to the income gap, the gap between Canada's asset-rich and asset-poor may appear to be an insurmountable chasm. The poorer 50 percent of Canadian households own only six percent of all personal financial assets (Statistics Canada, 2001). Savings and assets increase substantially as a family moves from low-income to middle and upper-income. Compared to families with incomes of \$10,000 to \$19,000, families with incomes of \$40,000 to \$49,000 have more than seven times the net financial assets, and families with incomes over \$75,000 have more than 21 times the net financial assets. Between 1984 and 1999, the median net worth of the wealthiest 20 percent of Canadians increased 39 percent while the net wealth of the poorest 20 percent of Canadians actually fell.

Opportunities for asset development are imbalanced in Canada to such a degree that low-income Canadians:

- are two and a half times less likely to own their home than high income Canadians (CMHC, 1992);
- have twice the national debt-to-asset ratio (Statistics Canada, 2001);
- are almost twice as likely to work in a low-skilled job compared with the Canadian average (CCSD, 2000); and

---

Peter Nares  
is the Founding  
Executive Director of SEDI  
(Social and Enterprise  
Development Innovations)

Jennifer Robson-Haddow  
is the Manager,  
Policy Research and Development  
at SEDI.



## The Government of Canada currently invests:

- \$15.4 billion to support private retirement savings in Registered Retirement Savings Plans and Registered Pension Plans through deferred tax income and allows these savings to be used for adult learning and downpayments for first-time homebuyers; and
- nearly \$1 billion to support savings for children's post-secondary education by matching the savings of contributing relatives and friends with 20¢ for every \$1 saved.

- are almost twice less likely to report any contributions to an RRSP than middle income Canadians (CCRA, 1999).

To date, the social safety net in Canada has not acknowledged the value of assets as a *universally* important economic resource. The federal government invests billions annually to support asset accumulation among Canada's middle and upper income households. At the same time, provincial governments require that social assistance applicants exhaust the assets that might otherwise help them end a cycle of poverty before receiving income support benefits. A more comprehensive view of the role of both income and assets in the economic security and social participation of all Canadians might result in a very different picture.

In the United States, the United Kingdom, and Canada, there is an innovative new field of social policy debate, research, and activity called asset building.

In the United States, federal and state legislation supports hundreds of community asset-based projects designed to increase the savings of low-income Americans through Individual Development Accounts (IDAs) — restricted

savings accounts with matching grants for deposits. Research from the largest of these projects, the Downpayments on the American Dream Demonstration (ADD), has found that, when provided with the right institutional and program supports, low-income account holders can and do save for productive asset-oriented uses such as children's education, micro-enterprise development and homeownership. Based on the most current data from the Centre for Social Development, ADD participants are saving an average of US\$25.42 per month or US\$900 per year once the matching grant is included (Beverly and Sheraden, 2001). Among the most low-income participants, the savings rate, or the percentage of income saved, is actually slightly higher than among participants with incomes closer to the US poverty line.

The most common strategy for saving in an IDA came by changing consumption behaviour (e.g., shopping more carefully for food, eating out less, and spending less on leisure). Other initiatives in the US, such as the recent passage of the tax credit oriented *Savings for Working Families Act*, which will take IDAs to a larger scale, signal that asset building is an approach increasingly embraced by

both liberal and conservative members of the social policy community.

In the United Kingdom, the Blair Government's 2003 budget announced the ambitious new Child Trust Fund, a universal endowment paid to all British newborns available for use only after age 18. The Trust includes an initial payment at birth, top-ups throughout childhood and adolescence, and increased benefit rates for children of lower-income families. With modest regular contributions from families, the government expects that an individual trust fund could grow to as much as £27,000 by age 18. The initiative is part of a broad government plan to promote savings and asset development over the lifespan to ensure personal economic security, opportunity, and long-term independence.

In Canada, the federal government is funding the world's largest demonstration of IDAs for learning. *learn\$ave* is fully funded by Human Resources Development Canada and is managed nationally by Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), the leading Canadian organization in the asset-building field. SEDI's partners include community-based organizations at 10 sites across Canada and private sector financial institutions. The Social Research and Demonstration Corporation (SRDC) has designed and is now implementing a rigorous evaluation strategy including implementation, impact, and cost-benefit analyses — the most detailed and comprehensive evaluation of any asset-based intervention to date. *learn\$ave* offers low-income Canadians an IDA to save for a learning opportunity through education, skills training, or micro-enterprise development. A rigorous evaluation framework will

look at implementation and impacts through data from seven unique case study sites and three experimental sites where participants are randomly assigned to one of three program groups to test the relative effectiveness of different program components. According to the project data, as of May 2003, more than 3,000 low-income Canadians have enrolled in the project. Among participants with a *learn\$ave* account, average monthly deposits are an impressive \$55, totalling about \$1 million so far and leveraging a further \$3 million in matching grants (*learn\$ave* MIS, 2003).

*learn\$ave* participants are predominantly young (77 percent are in their 20s or 30s), single with no dependants (47 percent), female (59 percent) and have some form of employment income (63 percent). Perhaps the most striking information on participants is the depth of poverty they experience while enjoying relatively high levels of education: 83 percent of participants have a household income of less than \$20,000, while at the same time 79 percent have at least some post-secondary education, if not a post-secondary degree (*learn\$ave* MIS, 2003).

Further information on the project and initial data will be available later this year when SRDC publishes the first interim report. Findings from the project will help to inform policy-makers in Canada and internationally.

As significant an endeavour as *learn\$ave* is, it is only one application of the asset-based approach to policy in Canada. SEDI believes this is a concept with broad potential and will be seeking opportunities to apply asset building to a variety of social policy

contexts. One initiative is the development of an asset-based approach to housing policy. To that end, we have recently completed a study funded by the Canada Mortgage and Housing Corporation and the National Secretariat on Homelessness. Our consultations found a strong level of interest among low-income Canadians and other stakeholders for asset-based policies and programs to increase access to affordable homeownership and rental housing. Representatives from the broad spectrum of the housing

*Research has found that, when provided with the right institutional and program supports, low-income account holders can and do save for productive asset-oriented uses such as children's education, micro-enterprise development and homeownership.*

policy community also confirmed SEDI's opinion that an asset-based housing policy would be an appropriate use of government expenditures and an approach that might complement existing housing policies, generate opportunities for new partnerships, and potentially increase the availability of affordable rental units. At the same time, our study revealed important issues for further consideration before any national policy should be adopted. In response, SEDI will be seeking support for a national demonstration project to evaluate the effectiveness of delivering IDAs for homeownership. Results from this demonstration will build on the anecdotal findings from small, local housing IDA initiatives in Abbotsford, Calgary, and Winnipeg.

Asset-based policy has a far broader scope than any specific application including adult learning and housing.

Just as income support policy has a heritage of robust debate and research, so too can the asset-building field benefit from more debate and research within Canada and abroad. To this end, SEDI is now engaged in a multi-year asset-building policy research agenda. We will be seeking opportunities to solicit the advice of leading thinkers in the social policy field through a national policy advisory group. Using information gathered from the *learn\$ave* project, any eventual *Home\$ave* project and other

sources, SEDI will prepare and disseminate a series of discussion papers on the interaction of asset-based policy, taxation, and social assistance policy, and on serving the needs of newcomers in IDAs. A series of commissioned working papers will also generate new ideas and options for asset building in Canada. To help evaluate options and move from information to action, SEDI is developing a policy matrix based on the most up-to-date information on asset-building theory and best practice from across jurisdictions. We will also conduct the first-ever comprehensive review of all Government of Canada and provincial programs and services to establish a baseline for public expenditure and outcomes on asset development in Canada.

The asset-building policy field is gaining momentum in Canada and abroad. The Canadian social policy community has much to contribute.



Low-income and asset-poor Canadians can only benefit from better opportunities to save and accumulate the productive assets that build and sustain futures.

## References

**Note:** All Web sites given in this article were accessed on September 24, 2003.

Beverly, Sondra and Michael Sherraden. 2001. "How People Save and the Role of IDAs" in Ray Boshara, ed., *Building Assets: A report on the asset-development and IDA field*, Washington: Corporation for Enterprise Development.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 2003. "Understanding the 2000 Low Income Statistics Based on the Market Basket Measure." Ottawa: HRDC, May.

Canada, Statistics Canada, 2001. "The Assets and Debts of Canadians: An Overview of the Survey of Financial Security." Catalogue no. 13-595-XIE, <http://www.statcan.ca/english/freepub/13-595-XIE/free.htm>.

———. 2003. The Daily. May 13, <http://www.statcan.ca/Daily/English/030513/d030513a.htm>.

CCRA (Canada Customs and Revenue Agency). 1999. "Income Statistics – 1999 Edition." Ottawa: Government of Canada.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 2000. *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, ed. Kevin Lee. Ottawa: CCSD.

CMHC (Canada Mortgage and Housing Corporation). 1992. "Research and Development Highlights." Ottawa: Government of Canada.

learn\$ave MIS (Management Information Software). 2003. Toronto: Social and Enterprise Development Innovations. Unpublished dataset. September.

## Can Work Incentives Pay For Themselves?

The study has found that generous financial work incentives can generate large increases in employment, earnings, and income and reduced welfare receipt and poverty over five to six years. Moreover, it has found that such an incentive program comes very close to paying for itself when the recipients' increased taxes and reduced IA receipt are taken into account. Such findings are remarkable and might be the subject of considerable debate if they were not the culmination of a sequence of findings from a related series of Self-Sufficiency Project studies subject to a rigorous experimental study design.

Reuben Ford, David Gyarmati, Kelly Foley, and Doug Tatttrie, with Liza Jiminez. 2003. *Can Work Incentives Pay for Themselves? Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation. This report can be found at <http://www.srdc.org>. Accessed October 29, 2003.

# Social Capital at Work

## An Australian Illustration

**Wendy Stone,  
Matthew Gray, and  
Jody Hughes**  
Australian Institute  
of Family Studies

At the time this article was written, Wendy Stone was project manager of the Families, Social Capital and Citizenship Project at the Australian Institute of Family Studies (AIFS).<sup>1</sup>

Matthew Gray,  
Principal Research Fellow,  
and Jody Hughes,  
Senior Research Officer,  
are based at the AIFS.

In Australia, as in many other nations, there is an emphasis on paid work as a primary means for achieving economic independence, alleviating poverty, and avoiding welfare dependency. Much of this attention focuses on an individual's skills and attributes or on characteristics of the labour market. This paper presents a summary of research that extends these analyses, by investigating the extent to which an individual's stock of social capital relates to a successful job search, over and above more well-established determinants. The findings highlight the relevance of social capital for labour market outcomes, and represent an evidence base for public policy intervention.

Since Robert Putnam made the now famous claim that bowling alone rather than in clubs and organizations represents an unraveling of the social fabric of the United States, the concept of social capital entered the world policy horizon. Social capital is now a key plank in the Australian approach to public policy at national, state, and local levels. It features strongly in strategies aimed at promoting prevention and early intervention, and in a welfare reform agenda that sees Australia moving toward an income support system that encourages individuals and families to be self-reliant. Yet it has not been taken up uncritically. Policy-makers and critics alike have questioned how social capital relates to policy and what the role of government is or should be (see, for example, Productivity Commission, 2003).

Against this background, the Australian Institute of Family Studies (AIFS) has undertaken a four-year program of research, the Families, Social Capital and Citizenship project, which represents the most extensive investigation of social capital in the Australian context. This research first established a conceptual understanding suitable for use in policy-related research, developed empirical tools for measuring social capital and linking it to a host of hypothesized

determinants and outcomes and, most recently, undertook a series of empirical research papers to test the relevance of social capital to key public policy issues.

This paper presents a summary of one of these research papers. The research paper examined how various measures of social capital relate to individual labour market outcomes including labour force status and a successful job search (Stone et al., 2003). Here we focus on how social capital relates to a successful job search using a single composite measure of social capital that summarizes the total mix of types of relationships individuals have (Stone and Hughes, 2002). The relationship between social capital type and job search method is examined empirically by including the composite social capital measure as an explanatory variable in regression models of the determinants of job search method, along with known predictors of job search method that are typically used in economic analyses.

The focus on job search method is of particular interest given that the most obvious mechanism by which social capital may impact on labour market outcomes is through the job search process. However, the extent to which social capital relates to labour market outcomes is of interest more broadly,



because it draws attention to the role of family, and informal, civic, and institutional ties in supporting labour market engagement. Also, while much social capital analysis is limited by the difficulty of determining causation, the casual relationships in this analysis are much clearer.

## Conceptualizing and Measuring Social Capital

While there has been much debate about the precise definition of social capital, not least due to its multidisciplinary lineage (Woolcock, 1998), we start from the position that social capital can be understood as networks of social relations characterized by norms of trust and reciprocity (Bourdieu, 1993; Coleman, 1988; Putnam, 1993; see Winter, 2000 for discussion). The essence of social capital is quality social relations. It is the quality of relationships, understood through the use of the concept of social capital, which affects the capacity of people to come together to resolve collectively problems they face in common, and achieve outcomes of mutual benefit. Thus, social capital can be understood as a resource to collective action, which may lead to a broad range of outcomes, of varying social scale.

The types of social relationships the concept of social capital encompasses can be thought of as informal, civic, or generalized and institutional (Stone, 2001; Stone and Hughes, 2002). Informal social capital comprises trusting and reciprocal relationships within family, kinship, friendship, and neighbourhood networks. Civic ties are those with members of formal organizations and associations; generalized relations are those with other members of society not known to

an individual (e.g., other people in the local area, or Australians more broadly). Institutional ties are those links an individual has with major systems, such as the legal system, education, business, trade unions, and the like. The distinction between informal, civic/generalized, and institutional types of social capital fits broadly with the more recent bonding, bridging, and linking distinction made in social capital theory (Narayan, 1999; Woolcock, 1998).

## Social Capital and Labour Market Outcomes

We expect social capital may impact on an individual's labour market outcomes in several ways. The most obvious is via its effect on the efficiency and effectiveness of a job search. One major task of the labour market is to coordinate information or signals between employers and their potential workforce (Ehrenberg and Smith, 1997). Matching workers and employers is a formidable task, because workers have varying skills

Within this framework, we anticipate the nature of an individual's networks may affect the process of job search in a range of ways, many of which are well supported by recent job search literature within economics (see Devine and Kiefer, 1991; Heath, 1999 for detailed reviews). This literature suggests various types and patterns of social networks affect a successful job search by reducing the cost of job search for potential employees and employers, and by producing a better quality of job match. The sociological and anthropological literature similarly points to the importance of networks (Granovetter, 1974; Lin, 1999).

## Social Capital and Job Search

### Data and Method

Using the definition of social capital presented above, and based on a theoretical framework developed within the Families, Social Capital and Citizenship project (Stone, 2001), the AIFS undertook a national random survey of Australian households in 2001. A total of 1,506 respondents aged

*Various types and patterns of social networks affect a successful job search by reducing the cost of job search for potential employees and employers, and by producing a better quality of job match.*

and preferences for work, and jobs differ in requirements. Because information about job opportunities and workers' characteristics is imperfect, the process of job search takes time and effort and is therefore costly. The process of finding the appropriate worker-employer matches can be facilitated by the job search behaviour of workers, the recruitment procedures of employers, and the institutional systems in place to coordinate signals of the respective parties.

18 years or over participated. Interviews were conducted via telephone, and detailed information about respondents' networks, feeling of trust and reciprocity, labour force status, and recent labour market experience was collected along with other demographic information. These data provide a detailed account of social capital, measured at the level of individuals and represent the only dedicated, national, social capital data of this kind in Australia. They show how,

for example, the size of respondents' informal, civic, and institutional networks vary, how dense and overlapping these networks are, how diverse they are, and how much trust and reciprocity respondents in a range of circumstances report as operating in their various networks.

Given the multidimensional nature of social capital, various analytic approaches can be taken to its empirical study. This analysis draws on an approach developed in our earlier work that considers the overall stock or mix of social capital relationships individuals have, and how these relate to other outcomes — in this case labour force outcomes. Specifically, using a statistical technique known as cluster analysis, which groups respondents according to similarities in their overall mix of social capital relationships, we developed a social capital typology that is useful for analyzing how the combination of one's networks relates to various other outcomes (Stone and Hughes, 2002). The advantage is that this approach enables us to examine social capital as a whole, rather than each separate dimension separately. (An analysis of the separate dimensions is presented in the full paper.)

Using the cluster analysis technique, we found respondents grouped into one of four main social capital types (Stone and Hughes, 2002):

- social capital rich, characterized by high levels of connection, trust, and reciprocity across all network types (18 percent of the sample);
- civic oriented, characterized by strong group affiliations and high levels of generalized trust (55 percent of the sample);

- informal oriented, characterized by small but dense informal networks with fewer civic and institutional ties (19 percent of the sample); and
- social capital poor, characterized as having fewer connections across informal, civic, and institutional realms with low reported levels of trust and reciprocity in each (7 percent of the sample).

It is important to note these social capital types relate, in some important ways, to various measures of socio-economic status. In previous research we found, for example, that those

*The social capital poor have lower employment rates over all than other groups and, among those in paid work, substantially lower rates of full-time employment.*

who are social capital poor are more likely to have lower levels of education, poorer self-reported health, and were far less likely to own their home (Stone and Hughes, 2002). Importantly, the employment rates for each group also vary. The social capital poor have lower employment rates over all than other groups and, among those in paid work, substantially lower rates of full-time employment.

#### ***Modelling the Determinants of Job Search***

The survey asked employed respondents how they found their last job. Overall, the most common way was via an advertisement (29.3 percent). A very similar proportion found their job by directly contacting the employer (26.8 percent). The numbers using personal contacts were also high with 25.5 percent using professional contacts and 18.4 percent having found their job through family or friends. (These rates are generally consistent with official statistics.)

Given the focus on a successful job search, the analysis is based on those who were employed at the time of the survey. The self-employed are excluded from this analysis, since the process of setting up a business clearly differs to that of finding employment with an employer.

Given that there are four job search methods, the appropriate statistical model is the multinomial logit model. (For more detail, refer to the full paper.) This model compares variables to determine which are most likely to "predict" the various job search

methods used by respondents to find their last job. Measures of social capital type were included in the model along with the usual determinants of job search, such as education, region of residence, family type, experience of unemployment in the last 12 months, health, whether migrant, and socio-economic status of the area in which the respondent lives. As expected, this model indicated the job search method relates to various usual determinants such as education, health, rural versus urban area, and the socio-economic status of the area. However, for this paper, only the estimates of the social capital variables are presented.

Table 1 presents the estimates of the relationship between social capital type and job search method used to find the respondent's current job. The estimates reveal a strong relationship between social capital type and job search method successfully used. The



**TABLE 1****Marginal Effects of Determinants of Job Search Method Used, Employed Respondents, and Social Capital Type**

	JOB SEARCH METHOD			
	Advertisement %	Direct Contact with employer %	Family or friends %	Professional contact %
Social capital clusters				
Social capital rich	-4.0	5.9	-4.2	2.3
Informal oriented	-7.0	-1.9	-1.4	*10.2
Social capital poor	5.3	-3.6	13.4	*-15.1
Base case probabilities	30.2	28.5	15.3	26.0

Notes: Estimates are restricted to the working age population (18 to 64 years). The base probabilities in the last row indicate the probability that the "average respondent" is in the various labour force states. The marginal effects presented in this table are derived from multinomial logit estimates of the determinants of labour market outcomes. A range of demographic and human capital characteristics have been controlled for, and the marginal effects indicate the change in this probability from a change in the respective explanatory variables. Since the reference person is still in one of the labour force states, the marginal effects must sum to zero in each row. The asterisk (\*) denotes that the marginal effect is significant at the five percent level.

Source: FSAC (2001).

social capital rich are 2.3 percentage points more likely to have used a professional contact, and 5.9 percentage points more likely to find their job via direct contact with the employer. The informal oriented group are 7.0 percentage points less likely to have found their job through an advertisement, and 10.2 percentage points more likely to have used a professional contact than the average respondent. The social capital poor are much less likely to have used a professional contact (15.1 percentage points), and 3.6 percentage points less likely to have found their job via direct contact with the employer. However, they are relatively more likely to have found their job through an advertisement (5.3 percentage points) and through family or friends (13.4 percentage points). It is impor-

tant to note that these estimates control for having been unemployed in the previous two years, and so cannot be explained simply in terms of those who have not been employed having fewer professional contacts.

An alternative way of illustrating the results is to present the predicted job search method used for each social type. These probabilities are presented in Table 2. The social capital poor are the least likely to have used workmates or professional contacts with 7.2 percent having found their current job in this way. This compares to rates of use of workmates or professional contacts of 17.4 percent among the civic-oriented group, 19.0 percent among the social capital rich, and 25.7 percent among the informal oriented social capital group. The social capital poor are also less likely to have obtained

their job via a direct approach to employers. The social capital poor are much more likely to have used family and friends (31.6 percent) and responding to a job advertisement (35.3 percent) than are the other social capital groups.

Among the other groups, the job search methods used are broadly similar. The social capital rich are the least likely to have used family and friends and the most likely to have used a direct approach to employers. This is presumably because the social capital rich have other options. This finding is particularly significant, because it means the social capital poor have a much higher reliance on family and friends for finding employment, although they also have fewer of these types of connections, on average, than respondents in other social capital types.

## Summary

One limitation of much social capital analysis is the difficulty in determining causation where relationships between measures of social capital and various outcomes are found. Analysis of the relationship between social capital and job search allows us to comment more confidently about the causal relationship between social capital and labour market outcomes at the individual level.

Measures of social capital type are found to have a strong and statistically significant relationship to the job search method used to find employment. This illustrates the usefulness of the social capital typology approach in explaining variation in labour market outcomes.<sup>2</sup> The differences are striking, particularly in the differential

rates at which jobs are found through professional contacts and family and friends. For example, the social capital poor rely on informal channels to a far greater extent than any other social capital type, and are considerably less likely to gain employment through professional contacts.

Taken together, the research reported on in this article points to several key conclusions.

- Social capital has some role to play in determining labour force status.
- The findings are, in part, consistent with the influential “strength of weak ties” theory (Granovetter, 1974). Professional contacts are an important means of finding employment; however, this was not the case for everyone. In fact, the paper suggests that the “strength of close ties” is particularly important for those with limited social capital and more vulnerable ties to the labour market, where friends and family were relatively important in finding employment.
- The findings suggest that it is the combination of various types of social capital that is important in determining labour market outcomes rather than the individual dimensions per se (in informal, generalized, and institutional realms).
- There appears to be an interaction between a person’s socio-economic status, social capital type, and labour market outcomes.

To close, we pursue this final point further. Social capital may mirror or exacerbate existing inequalities or differences between people from higher

**TABLE 2**  
**Predicted Job Search Method by Social Capital Type**

	SOCIAL CAPITAL TYPE			
	Social capital rich %	Civic oriented %	Informal oriented %	Social capital poor %
Advertisement	28.4	32.5	26.3	35.3
Direct approach to employers	39.3	32.2	31.2	25.9
Family and friends	13.3	17.9	16.9	31.6
Workmates or professional contacts	19.0	17.4	25.7	7.2

**Notes:** The predicted probability of being in each labour force state is calculated by setting the non-social capital variables to their sample average and then varying the social capital group type holding all other variables constant at their sample average.

Source: FSAC (2001).

and lower socio-economic circumstances. It is more likely that the use of friends and family connections by those from low socio-economic backgrounds for finding jobs leads to lower quality jobs, than for those from higher socio-economic circumstances, who would be more likely to use professional contacts. Furthermore, the social capital poor are less likely than other social capital groups to find employment via workmates or professional contacts, a search method that is likely to result in a higher quality job. The extent of these differences and inequalities is a topic worthy of further policy analysis and research.

### Notes

- 1 Contact Wendy Stone, Assistant Research Director, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), at Wendy.Stone@ahuri.edu.au or visit [www.aifs.gov.au](http://www.aifs.gov.au) to download a copy of the full research paper on which this piece is based. The views represented in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect those of the AIFS or AHURI.

- 2 In the full paper, the relationships between measures of the separate dimensions of social capital, such as trust, reciprocity, and network characteristics are also examined in relation to job search and labour force status. While some relationships are found, it is the overall combination of characteristics summarized by the typology approach that is most strongly related to job search outcomes.

### References

Bourdieu, P. 1993. *Sociology in Question*. Sage. London.

Coleman, J. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology*. 94: S95-S120.

Devine, T. and N. Kiefer. 1991. *Empirical Labor Economics: The Search Approach*. Oxford: Oxford University Press.

Ehrenberg, R. and R. Smith. 1997. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 6th ed. Massachusetts: Addison-Wesley.

Granovetter, M. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. London: Harvard University Press.

FSAC (Families, Social Capital and Citizenship Survey). 2001. Australian Institute of Family Studies.



Heath, A. 1999. *Job Search Methods, Neighbourhood Effects and the Youth Labour Market*. Research Discussion Paper 99-07. Sydney: Reserve Bank of Australia.

Lin, N. 1999. "Social Networks and Status Attainment." *Annual Review of Sociology*. 25: 467-487.

Narayan, D. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington: World Bank.

Productivity Commission. 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and Its Policy Implications*. Research paper, AusInfo, Canberra.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Putnam, R. (with R. Leonardi and R.Y. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Stone, W. 2001. *Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*. Research Paper No. 24. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Stone, W. and J. Hughes. 2002. *Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity*. Research Paper No. 27. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Stone, W., M. Gray, and J. Hughes. 2003. *Social Capital at Work: How Family, Friends and Civic Ties Relate to Labour Market Outcomes*. Research Paper No. 31. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Winter, I. 2000. "Major Themes and Debates in the Social Capital Literature: The Australian Connection." Chapter 2 (pp. 17-42) in *Social Capital and Public Policy in Australia*, ed. I. Winter. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*. 27: 1-57.

## Men, Women, and SC

Besides several chapters on social capital in the Netherlands, this book includes the first nation-wide report on social capital in Canada. Bonnie Erickson uses the 2000 federal election survey to illustrate how social capital varies across the country. By way of examining the extent to which people know men and women in various occupations, Erikson explores gender differences in the accumulation and use of social capital. She also illustrates how social capital varies with other individual characteristics, including age, ethnicity, education, work and family status, and (most strongly) participation in voluntary associations. In addition, she describes macro structural differences, as in social capital being lower in metropolitan areas and higher in the Maritimes.

Henk Flap and Beate Volker, eds. 2003. *The Creation and Returns of Social Capital*. New York: Routledge.

# Social Capital

**John Field**

(London: Routledge, 2003)

**Reviewed by  
Robert Judge**

**Policy Research Initiative**

Coming to grips with the literature on social capital presents a distinct challenge to those new to the field. In the early 1990s, a mere handful of articles on social capital had been published, and one could reasonably expect to absorb their content in fairly short order. However, after a decade of rapidly expanding interest within academic and policy circles alike, there are now literally thousands of studies in virtually all the social science and public policy disciplines. With this, has come a great deal of divergence over how best to define and operationalize the concept. Such disagreement and confusion should not be surprising given the present exploratory nature and the extremely rapid development of the field of study. Nevertheless, the present state of the literature presents a daunting morass to social capital neophytes.

Recognizing the need today for an extended introduction to the field of social capital, John Field's recently published work on this topic deliberately sets out to fill this gap and succeeds in doing so. *Social Capital* is an extremely helpful overview of how the concept has developed across disciplines and the directions in which it is now headed. The book length treatment is a much more comprehensive survey than that provided by other article-length literature reviews. While one may quibble with the odd point here or there, Field nevertheless performs an invaluable service in providing a much needed thorough orientation to the social capital literature.

Field begins with a presentation of the work of three seminal figures in the social capital literature: Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert

Putnam. He is not the first to recognize the importance of these authors; indeed, most literature reviews begin with these scholars. However, such reviews typically only spend a paragraph or two on each, whereas Field is able to present a much more extended discussion of their contributions, including their strengths and weaknesses. This can be no substitute, of course, for reading the original works of these key scholars themselves. Nevertheless, this is probably by far the best overview of these authors presently available.

Field's presentation of Bourdieu, Coleman, and Putnam is fairly even handed. Somewhat odd, however, is his suggestion (p.42) that, on balance, Coleman's approach "has the greatest potential for producing new insights into social and political behaviour." He is not very clear on why this should be. Indeed, if anything Field's discussion of the weaknesses of Coleman's approach is more extensive than those of Bourdieu and Putnam.

Moreover, in his conclusion (p.141) Field implies that while Putnam can be criticized for failing to be theoretically explicit, as well as for muddling cause and effect in his stretching of the concept from the level of individuals to states and nations, this approach may nevertheless be more helpful in actually capturing the multi-faceted complexities of social capital than neater, micro-level approaches.

Field also provides a very helpful introduction to the literature on social networks (the core element of social capital), empirical findings on the role of social capital networks in the four areas of education, economic well-being, health, and crime, the debates

---

Robert Judge  
is a Policy Research Officer  
with the Policy Research Initiative.



over the dark side of social capital, and efforts to apply social capital to public policy contexts.

Field makes an intriguing observation on, and evaluation of, the social capital literature in his chapter on social capital in a (post)modern world. Here he suggests that postmodern conditions, discussed in terms of changes in work, family structures, market deregulation, information technology, scientific advancement, and the rise of a risk society, may in fact be making conditions more rather than less favourable for social capital.<sup>1</sup> In contrast to those who see a decline in social capital, Field posits that, in those countries increasingly characterized by these new conditions, we may in fact be witnessing a basic change in social capital toward, for example, more small-scale and informal forms of civic engagement, reflecting a greater individualization of social relations and a broad refashioning of identity. Field's attempt to draw together the literature on social capital with the literature on postmodern conditions and the risk society is definitely worth further exploration.

In general though, the purpose of this book is not to present a new line of research, but rather to make sense of the existing research on social capital. Given the increasing confusion over the concept of social capital, at the same time that interest in applying it to various problem areas has never been greater, *Social Capital* performs an impressive and invaluable service in providing a thorough introduction to the state of the literature. For the present, new students of social capital should begin their work with this book.

### Note

- 1 The notion of a risk society has been developed most prominently in the works of Ulrich Beck and Anthony Giddens. Essentially, the thesis suggests that a move toward a new risk society is being propelled by the increasing breakdown in the security of traditional forms of collective identity in industrialized states combined with a pervasive sense that the rise of information technology and scientific advancement has given humanity both a greater degree of control and a greater potential for harm in the management of this planet. This has resulted in an increasingly individualized and reflexive citizenry confronting a world seemingly fraught with new forms of risk and uncertainty.

## World in a City

Unfortunately, the simple logic of increasing government spending to solve social problems is very often ineffective at solving anything at all in the absence of a clear understanding about the problem, the remedies that could help, and about the agents who are best able to bring about effective solutions. It is hardly axiomatic that all social problems can be solved by governments, let alone through a simple transfer of public funds those who are 'close' to the problem.

Assessing a problem and its magnitude carefully to determine if government action is needed at all or is the most effective way to alleviate a social condition is essential to responsible governance. Research can be extremely valuable when it considers the actual impact government interventions and assesses the likely impact of potential future interventions; it is even better when it offers a comparison of alternative courses of action, say, at the community level, or even the option of no action at all. Social forces are often in themselves powerful agents of progressive societal change. Therefore, we need research that tells policy-makers more than that a problem exists; we also need a sober assessment of its gravity, where effective solutions may lie, and, correlatively, where they do not.

Meyer Burstein and Howard Duncan. 2003. "World in a City: A View From Policy." In *The World in a City*, ed. Paul Anisef and Michael Lanphier. Toronto: University of Toronto Press.

# Social Cohesion and Economic Prosperity

**Jeff Dayton-Johnson**  
(Toronto: James Lorimer  
and Company, 2001)

**Reviewed by**  
**Michael Woolcock**  
World Bank and Harvard University

---

Michael Woolcock  
is a Senior Social Scientist  
with the World Bank's  
Development Research Group,  
and an Adjunct Lecturer in  
Public Policy at Harvard University.

For a variety of reasons, the past decade has seen a revival of interest in the social dimensions of economic life. Several different "social" terms have emerged as part of the new corresponding vocabulary, among the most common being social capital, social exclusion, social capability, and social cohesion. It is the latter term that economist Jeff Dayton-Johnson (Dalhousie University) appropriates for his take on this issue, in his book *Social Cohesion and Economic Prosperity*.

For Dayton-Johnson, social cohesion generally refers to "the interconnect- edness and trust among a group of people," and at root it matters for economic prosperity, because it "changes the incentives facing people and helps groups of rational decision-makers avoid the ills of massive defection" (p. 50). That is, by enabling individuals (and groups) to solve more readily a range of pervasive collective action dilemmas, "social cohesion" renders society more efficient and effective in its political deployment of finite economic (and other) resources, and enhances its capacity to respond more constructively to various sorts of crises. Though not without important downside features, Dayton-Johnson argues that — all else being equal — societies with higher stocks of social cohesion are generally happier, healthier, and wealthier.

*Social Cohesion and Economic Prosperity* manages to be at once a useful, insightful, and frustrating book. It is useful, because it summarizes a considerable number of academic articles and policy reports, and presents their findings in an accessible manner. It is insightful, because it makes connections within and across different social

science disciplines that need to be made more often than they are. It is also frustrating, however, because it never quite finds its voice, seeking to simultaneously please academic economists (with its disproportionately long discussions of game theory, thereby putatively giving it a "rigorous" intellectual foundation), general readers (with its brisk overview of complex issues and folksy references to popular culture), and pragmatic politicians (with its laundry list of broad "policy implications").

While laudable in principle, in practice reaching out to these very different constituencies is a tough challenge for even the most seasoned writer, and in the end I suspect Dayton-Johnson's noble but rather ungainly quest to speak to everyone has left him reaching none of them particularly well. It is worthwhile elaborating on each of these three responses.

Dayton-Johnson has written a (potentially) useful book, not least because the range and volume of published material on the social dimensions of economic life are literally increasing exponentially each year. Those new to the field simply cannot pick up the latest article or report and hope to be quickly brought up to speed on the various ways and means by which scholars and practitioners are addressing these issues. Dayton-Johnson is familiar with many of the key works from these different fields, and has performed a valuable service (especially for students) by accurately (if somewhat uncritically) conveying their core findings and messages.

Moreover, in seeking to not only summarize but synthesize, he also provides the reader with important insights



supported by several different studies, the significance of which are not readily apparent when one remains ensconced within the confines of a single discipline or sub-field (as most scholars, unfortunately, are wont to do). In and of themselves, Dayton-Johnson's insights — that citizens from societies with lower levels of inequality are likely to be healthier, that "more trusting" societies are also likely to be more prosperous, that education is good for social cohesion — are not especially new, but as a package they have a compelling logic and coherence. Echoing Amartya Sen, Dayton-Johnson's recognition that "knitted warmth" can matter for intrinsic, as well as instrumental, reasons is also commendable. The chapter on the potential and pitfalls of "scaling up" is particularly strong (albeit rather short, given its policy significance).

For all these positive aspects, however, the book has several persistently frustrating weaknesses, of varying degrees of severity. First, Dayton-Johnson relies too much on the findings from cross-country growth regression studies, and is conspicuously deferential toward this methodological approach. Such studies had their heyday in the mid-1990s, and are useful for generating stylized facts (and thus are strategically significant in the early stages of an intellectual campaign), but little more. Most serious students of growth recognize that the policy challenge is to respond to specific problems in specific countries or contexts, and that this in turn requires specific knowledge of that country or context — something generalizations gleaned from cross-country growth regressions inherently cannot do.

Second, while it is obviously important to have a firm intellectual base for one's argument, Dayton-Johnson subjects readers to a relatively long and early discussion of the micro-foundations of macroeconomic outcomes via game theory, in what appears to be primarily an attempt to impress (or at least maintain the attention of) his academic economist colleagues. To the extent it is needed at all, this material should have been consigned to an appendix, where the interested reader could have followed up as needed.

Third, this episode bespeaks the larger problem of the author's less than stellar attempt to engage very different groups of readers consistently. I suspect academics will be suitably intrigued by the empirical studies, but find the general tone overly conversational. Lay readers will perhaps enjoy this latter feature, but be distracted, even bemused, by the discussion of game theory and the meandering line of argument. And, for their part, policy-makers and practitioners will appreciate the author's attempts to ground his analysis in real-world examples and some field work, but find precious little guidance regarding how they might implement any of the "policy implications" — better schools, more progressive income redistribution, stronger safety nets, and labour standards — he divines, few of which are distinctively associated with (or can be derived solely from) a social cohesion perspective.

The real value-added of a social cohesion perspective, it seems to me, is in, first, documenting why such policies

are not implemented more often than they are (i.e., why "good politicians" regularly find themselves presiding over "bad policies"), and second, providing context-specific examples of how "social cohesion" has actually been sparked, nurtured, and sustained in particular communities, and the role (if any) that external agents played in these processes. Canada has actually initiated some of the world's most innovative policy experiments on these very issues but, unfortunately, Dayton-Johnson makes no mention of them. His excessive reliance on one form of empirical evidence and one theoretical base (even if these are used in different disciplines) seems to have muted his capacity to reach his desired audience of academics, citizens, and policy-makers effectively and, most disappointingly, rendered him largely silent on the crucial "how" questions of policy implementation.

*Social Cohesion and Economic Prosperity* arrives at a time of great interest in the social dimensions of economic life. As a general introduction to the core ideas, it provides a sensible and informative overview, but in attempting to please too many masters inevitably ends up satisfying only some of them some of the time. It will be most useful for undergraduate students and the educated lay public, especially in Canada (from where most of the everyday, if not policy experiment, examples are drawn), and will hopefully inspire future work on this important issue.

# The Difference that Gender Makes Social Capital, Gender and Political Participation

May 2-3, 2003  
University of Manitoba

Robert Judge,  
Policy Research Initiative

---

Robert Judge  
is a Policy Research Officer with  
the Policy Research Initiative.

Perhaps no aspect of social capital has been more avidly debated in recent years than its implications for political participation and the health of liberal democracy. This is due, in large part, to the work of the Harvard political scientist Robert Putnam. However, much of this debate has not paid attention to the differences that gender makes to patterns of social capital and political participation. The contributions of a recent conference at the University of Manitoba have made an important and exciting step in addressing this gap.

Participants at the Gender and Social Capital conference, held last May in Winnipeg, included political scientists and sociologists from Canada, the United States, and the United Kingdom. The conference was sponsored by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), together with various partners at the University of Manitoba and McGill University.<sup>1</sup>

The conference problematic was framed around Robert Putnam's understanding of social capital and his intriguing work on its implications for democracy in the United States (first published in a 1995 article "Bowling Alone" and developed into a book-length treatment with the same title in 2000). Putnam understands social capital to consist of social networks and the norms of reciprocity and trust that arise from them. He argues that social capital, particularly in terms of formal associational activity, builds up habits of social cooperation and social trust that, in turn, lead to greater levels of political participation. His empirical findings suggest that thanks to tech-

nological and social change, the United States has experienced a steady decline in social capital over the past several decades, undermining the levels of political participation and the well-being of democracy in that country.

Barbara Arneil, a professor with the Department of Political Science at the University of British Columbia, opened the conference with a critique of Putnam's account of social capital and the state of American democracy. For Arneil, Putnam's story, with its implicit portrait of a lost golden age of American community life in the 1950s, seems less convincing when viewed through the lens of race or gender. She contends that, over the last several decades, patterns of associational activity and political participation for women reflect a change to a better society – one that is more just and inclusive. Arneil levels the familiar charge that Putnam's account of a decline in membership of traditional associations fails to capture the new patterns of participation. One example she offers is that of the Girl Scouts of America, not included by Putnam in his study of membership rates. While the Girl Scouts are not a new organization, they nevertheless went through a major transformation to be a more inclusive and open organization, and membership has flourished in recent years (in contrast to many traditional women's organizations that Putnam includes in his study).

One of the strongest contributions to the conference came from Vivien Lowndes, Professor of Local Government Studies at De Monfort University in the United Kingdom. Lowndes notes that social capital, as with gender studies, gives a sociological



account of political life. Despite this common starting point, many gender scholars have been somewhat suspicious of much of the social capital literature given its blindness to gender differences. In the context of political participation, much of the work on the level of social capital and its impacts has focused on large national or regional trends that have not paid enough attention to different, context-specific patterns of distribution. Lowndes contends that looking at gender reminds us of how little is in fact known about how social capital works, and under what conditions, to enhance democracy.

In the United Kingdom, national aggregates seem to show men and women with similar levels of social capital, but Lowndes finds that these data obscure differences in patterns and applications of social capital. A closer examination reveals that men and women tend to have social capital that is structured very differently and used for different ends. Further, she has found that even when men and women have developed similar networks of social capital through being active in their community, once they cross the boundary into involvement into political activity, women are less likely to “spend” their social capital on climbing the ladder into senior formal

roles then are men with similar backgrounds. Lowndes suggests we need to know more about the factors, such as institutional design, that may trigger or suppress the mobilization of social capital. More study is needed to examine how these factors operate in relation to different social groups, and whether they can be influenced by policy-makers and citizen groups.

Canadian evidence of a like nature was reported by Elisabeth Gidengil and Elizabeth Goodyear-Grant, from the Department of Political Science at McGill University. They have found that similar average rates of participation in formal organizations mask important gender differences. Men tend to belong to larger and more heterogeneous organizations focused on work and the economy, while women tend to belong to more homogeneous, domestically oriented organizations. Women’s patterns of informal networks also differ from men’s, with women’s networks tending to be smaller and more focused on community and care activities than work and recreation. This means that women generally have less rich bridging ties, and more redundant sources of information – information being a key asset offered by one’s social capital. One might expect that these differences could account for the gender

gap in political knowledge that exists in Canada. However, on the basis of a national survey, the presenters found that a gender knowledge gap remains even when women and men have equally diverse networks (even controlling for other variables like age, education, income, region, etc.). Reinforcing the point made by Lowndes, this suggests the need for more study on why men seem to get a bigger return on their investments in social capital than women.

There is not the space here to summarize all of the important contributions made at the Manitoba conference. In general though, this event clearly demonstrated that we have much to learn about how social capital operates, and the ways in which specific contexts impinge on the potential both to generate and to spend social capital. This seems to point toward the need for more micro-level studies of the workings of social capital and the difference that gender makes.

---

## Note

- 1 For more information, consult the conference Web page [http://www.umanitoba.ca/gender\\_socialcapital/](http://www.umanitoba.ca/gender_socialcapital/). Accessed June 9, 2003. Proceedings from the conference will be published in an edited collection. For more information, contact Professor Brenda O’Neill at the Department of Political Science, University of Manitoba.

# Social Inclusion, Social Capital and the New Social Policy

Queen's International  
Institute on Social Policy  
August 19-20, 2003

Catherine Demers<sup>1</sup>  
Policy Research Initiative

Catherine Demers  
is a Senior Policy Research Officer  
with the Policy Research Initiative.

The annual Queen's International Institute on Social Policy brings together senior policy-makers and leading researchers to review recent research findings and discuss major directions in social policy. This year's conference was organized in partnership with Human Resources Development Canada and the Policy Research Initiative.

The conference included two days of lively discussions and debates on the merits and limitations of various approaches for integrating social inclusion and social capital perspectives into social policy.

## The Relationship between Low-Income and Social Inclusion/Exclusion: Concepts and Trends

Peter Hicks from the Policy Research Initiative introduced a framework for understanding poverty within the broader concept of social exclusion, one that concentrates on the intersection of low income and obstacles to social, economic, and civic-political participation. Such a framework offers a more complete, yet manageable approach for analyzing policies that affect the causes and consequences of poverty and social exclusion, and provides an opportunity for applying multiple lenses and a life-course perspective to the analysis, thus going beyond the income at a point in time perspective.

The latest data on income dynamics presented by Garnet Picot from Statistics Canada allow us to view a new picture of persistent poverty among members of the five at-risk groups. While the focus on at-risk groups is a useful tool for guiding certain remedial and prevention policies, it was acknowledged that indicators of exclusion are still primarily based on income, and we would benefit from

an exercise aimed at identifying more direct measures of exclusion.

## Approaches for Addressing Poverty and Social Exclusion

On the different approaches for addressing and measuring poverty and social exclusion, Robert Haveman, of the University of Wisconsin, presented an analytic measure he has developed called "capability poverty." This measure describes the poverty that would be left over if labour markets were working perfectly (i.e., if everyone worked full-time, full-year). This distinguishes low income due to lack of demand, from the supply issues of deficits in human and social capital. Haveman argues that the lack of human capital gets close to the real substance of exclusion.

Inspired by a more European conceptualization that links poverty to a lack of citizenship rights, François Blais, of the Université Laval, spoke about the rationale and merits of a basic income (also known as citizenship income) for addressing the poverty trap and work disincentives arising from marginal tax rates. Essentially, a basic income would replace targeted transfer systems with a universal allowance (non-means-tested). This approach, while very costly and difficult to attain in the medium term, places emphasis on issues of current policy concern, such as a social investment approach to social policy, the role of collective responsibility and individual rights,



and the development of assets over the life course to account for temporary loss of income from work.

On the role of education for tackling social exclusion, Janet Curry, of the University of California argued that early interventions may be a more effective way to equalize outcomes than interventions taken later in life. The evidence is quite mixed. Some “boutique” head start programs in the United States have been effective, but there is, as yet, little evidence of the long-term effects of large-scale head start initiatives. Medium-term effects have been mixed, with some groups gaining, but the benefit for other groups fading quite quickly. Barbara Wolfe, of the University of Wisconsin, concluded that investments in schooling have substantial payoffs in terms of future well-being. Investments in health are particularly important in preventing exclusion. Investment in learning among disadvantaged adults has had mixed results.

## Social Inclusion and Policy Choices

With the progressive enlargement of the inclusion problematique, policy challenges have become more complex and difficult to address. Policy responses can no longer exclusively be related to meeting material needs; they also require an understanding of the interrelationship between economic, social, and cultural exclusion. Kim Sharman, Assistant Deputy Minister of Employment, Income and Housing in the Government of Manitoba provided, in essence, a case study on Manitoba’s approach for integrating a social inclusion perspec-

tive into policy through, in particular, the amalgamation of their Family Services and Housing portfolios. Cynthia Williams, Assistant Deputy Minister of Strategic Policy at Human Resources Development Canada, presented a review of how the notion of social inclusion has evolved over the years in Canadian policy and the political discourse. This review demonstrated the difficulties that arise from the fact that the nature of inclusion challenges has changed, that a new kind of integration is needed, and that quite new approaches to implementation are needed, particularly with regards to bringing non-government players into the tent.

## Social Capital in Policy and in Practice

In the social capital portion of the conference, Jeff Frank, from the Policy Research Initiative, presented a network-based approach for defining and measuring social capital for policy purposes. He argued that a leaner definition of social capital, inspired by the work of Pierre Bourdieu, allows us to better distinguish this concept from other forms of capital and its potential effects, and offers a more practical approach for understanding how social capital is developed and exploited at the individual and community levels. Michael Woolcock, of the World Bank, provided some useful insights on the opportunities that governments have for influencing the creation and use of social capital among individuals and communities. He emphasized the importance of discretionary decisions made by front-line service delivery employees who forge linkages and relationships with

the population. He argued that these linkages (i.e., linking forms of social capital) are essential to the effective implementation of policies and provide citizens with important access to different institutional and power structures in society.

Representatives of national and Ontario-based foundations (Tim Brodhead, Ratna Omidvar, and Hilary Pearson) presented practical examples of social capital in action. Discussions focused on the need to ensure that feedback mechanisms are in place for integrating lessons from best practices at the local level into policy development and program delivery. While foundations and other local-level organizations are often creating social capital through community resources and network-building practices, governments do not sufficiently take this information developed by these resources back into the system.

## The Changing Social Policy Process

The last panel session brought to the debate critical dimensions in the process of social policy development related to the triangle of the courts, the Charter and civil society. Presentations by Morris Rosenbeg, Deputy Minister, Justice Canada, Tsvi Kahana, University of Alberta, and David Lepofsky, Chair of the Ontarians with Disabilities Act Committee, highlighted the large limitations of the use of the courts alone for advancing social policy, particularly for individuals not represented by strong organizations. The importance of strengthening the role of civil society in the process of social policy

formulation and the achievement of human rights was reiterated on numerous occasions.

## Conclusion

The conference highlighted the importance of finding the right balance between national approaches and bottom-up, community-driven approaches to social policy. The need to better integrate the voices and experiences of non-governmental players in the formulation of public policy was also emphasized. Other areas needing work include the necessity of a comprehensive framework for understanding the interaction between different forms of exclusion, while maintaining a hierarchy of objectives. This hierarchy would span elements ranging from defining social cohesion as an overarching societal goal, to social inclusion as a policy objective that includes civic, political, cultural, and economic participation, to poverty reduction as an underlying objective for achieving social inclusion and, finally, to the development of social capital as one of several instruments for assisting the poor and the excluded in building the assets they need to participate fully in society.

## Note

- 1 Conference presentations, including summary reflections and speaker information can be accessed directly from the School of Policy Studies Web site at <http://www.queensu.ca/sps/forum/qiisp/qiisp.shtml>. Accessed October 17, 2003.

## Nobody to Play With?

Time spent in isolation is, for most people, only pleasurable in small doses. Many of the things that people do in their non-work time (from bowling to choral singing) involve other people, and are distinctly more pleasurable if done with others; indeed many things (such as playing cricket or poker) are impossible without others. However, the huge variety of leisure tastes that people have means that individuals face the problem of locating suitable leisure companions – ‘somebody to play with’ – and of scheduling simultaneous free time. Consequently, if paid work absorbs more of other people’s time, each person will find their own leisure time scheduling and matching problem more difficult to solve. Societies which are better able to co-ordinate the level and timing of paid working hours may be better off in aggregate, because they enable their citizens to enjoy more satisfying social lives. To be specific, our externality hypothesis suggests that North Americans may work more hours than Europeans partly because they are more likely to have ‘nobody to play with’ – because other North Americans are also working more hours – and that they are worse off as a result.

Stephen Jenkins and Lars Osberg. 2003. *Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination*. Bonn: University of Bonn (IZA Discussion Paper No. 850). This paper can be found at [ftp://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf](http://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf). Accessed October 27, 2003.



# Counting Connections that Count

## Measurement Challenges and Data Gaps

Jeff Frank  
Policy Research Initiative

As noted in other articles in this issue, the idea that participation in social networks can have positive consequences for individuals, communities, and societies seems to resonate strongly with researchers from a number of disciplines and within the policy communities of several countries. With the right type and level of information, there is potential that a social capital lens could prove highly informative for the development or adjustment of programs and policy in a variety of areas.

With input from consultations with policy departments and various experts, the interdepartmental project, Social Capital as a Public Policy Tool, is developing a proposed analytical framework. This framework will be presented, critiqued, and refined over the coming months, with an assessment of options for future data collection being carried out in parallel. Of course, what we choose to measure will depend on how we define social capital, the framework within which that definition is conceptualized, and the policy research questions at hand.

### Sources of Social Capital Data

The Canadian experience in social capital measurement is already well documented.<sup>1</sup> As in other countries, the approach to official data collection to date has been an inclusive one, with information being gathered along various dimensions of social capital found in the literature. Although such a multi-faceted approach is effective in accommodating various definitions, the risk is that we perpetuate a muddying of conceptual waters and hinder the potential utility of the concept.

Nevertheless, some highly useful sources are already available or are soon coming on stream. Among the most directly relevant is Cycle 17 of the General Social Survey (GSS) on Social Engagement. This survey asks various questions of interest to social capital researchers, across several dimensions of social capital. It will be capable of producing estimates reliable at the provincial level, and will support analysis of these indicators of social capital for specific population groups and other important factors. As a result, we will soon have a statistical profile of various dimensions of social capital across Canada. The survey is in the field, and results will be available in the spring 2004.<sup>2</sup>

The Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC) collected extensive information about the social networks and supports of newcomers to Canada. LSIC completed its first wave of data collection in 2002, and initial results will be released shortly. Subsequent cycles of the survey will carry an expanded module on social contacts, and will answer some important policy-relevant research questions about how new immigrants adjust to life in Canada. Other useful official sources include other cycles of the General Social Survey; the National Survey of Giving, Volunteering and Participating; the National Population Health Survey; the Canadian Community Health Survey; the Ethnic Diversity Survey; as well as the Adult Literacy and Life Skills Survey.

Another source worth mentioning has been developed by researchers at the University of British Columbia. The Equality Security Community Survey

---

Jeff Frank,  
Project Director,  
is the project lead for  
the PRI's Social Capital as  
a Public Policy Tool project.

(funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada) is a random sample, telephone survey of over 5,000 Canadian adults dealing with civil society and the formation of social capital. In addition, the survey included an oversam-

ple of individuals in Canada's main immigration destinations (Toronto, Vancouver, and Montréal), as well as an oversample of people living in several BC sawmill communities.

measures over time would provide policy researchers with an extremely powerful set of analytical tools.

It may also be important to collect thematically targeted information, either for specific populations (e.g., youth, recent immigrants, Aboriginal

peoples) or for particular policy domains (e.g., labour market, health, justice). Various sources that are both thematic and longitudinal already exist, and may lend themselves to incorporating additional content related to social capital. These other sources include the National Longitudinal Survey of Children and Youth; the Youth in Transition Survey; the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada, the Survey of Labour and Income Dynamics, and the National Population Health Survey. Finally, preliminary thinking also suggests that a social capital module might also be adapted to a special, occasional add-on to an existing, large-frame survey (e.g., Labour Force Survey, Canadian Community Health Survey), thus enabling the tracking of changes in social capital over time, as well as sub-provincial estimates.

The project, Social Capital as a Public Policy Tool, is carrying out a feasibility study to assess options for future data collection. With a theoretically informed framework, this could potentially lead to a module of questions that could be adapted and consistently incorporated into existing survey vehicles, or possibly form the basis of new

collection activities. In parallel with content development activities, the feasibility project is undertaking a detailed analysis of methodological options (i.e., frame, sample, survey design) for future data collection. Options being explored include:

- examining existing surveys and frames to assess the feasibility of finding adequate samples of the populations of interest, with a view to
  - including a social capital module as part of existing longitudinal surveys,
  - administering a social capital module to a subset of respondents of other survey frames;
- exploring the possibility of linking to administrative databases or to other surveys for outcome measures;
- undertaking one or more special surveys dedicated to covering the target populations or policy domains of greatest interest;
- using the census as a frame for an initial post-censal survey, which could then become an ongoing program; and
- alternative approaches, possibly involving smaller scale efforts (e.g., a small sample of Canadian communities).

In conclusion, we are quite fortunate in Canada to have a number of data sources already (or soon to be) available that will allow relevant analysis of issues related to social capital. Information across these sources, however, has been collected with a variety of notions of what social capital is.

## Directions for the future

Despite the availability of a number of surveys, existing data sources will unlikely be able to meet all our policy research needs. The concepts employed across these sources have been developed independently and often without clear theoretical underpinnings. So what information would we collect in an ideal world? This will depend on the operationalization and framework we develop. Early indications suggest a need for micro-level data that existing sources cannot provide. By this we mean detailed information on the nature and extent of personal networks, their characteristics, and the resources accessed through these contacts. Moreover, being able to track changes in social capital over time through longitudinal measurement would be critical in making the connections to different kinds of outcomes (e.g., economic, social, health). This level of information linked to specific outcome



Efforts are well underway to develop and build consensus around an operational definition, a conceptual framework for understanding social capital's key components, its determinants and its outcomes, as well as a set of indicators using appropriate units of analysis based on this framework. We need to think creatively about the type of information we would ideally collect to answer key policy research questions and then develop the instruments to meet those needs.

## Notes

- 1 See for example Bryant and Norris (2002) and van Kemenade (2003).
- 2 See Sandra Franke's article, "Social Engagement in Canada: Statistics Canada's General Social Survey, Cycle 17," in this issue of *Horizons*.

## References

Bryant, Cindy-Ann and Doug Norris. 2002. "Measurement of Social Capital: The Canadian Experience." Country report for the OECD – UK ONS International Conference on Social Capital Measurement in London, September.

van Kemenade, Solange. 2003. *Social Capital as a Health Determinant: How Is It Measured?* Health Policy Research Working Paper Series, Working Paper 02-08. Health Canada, March.

## What To Do About Social Capital?

In about 10 years, an amazing quantity of literature has developed, mostly in the United-States, on and about the concept of social capital. Its promoters build on the idea that social relations, shared norms, values, and trust, facilitate coordination and cooperation between individuals or groups. The idea is not new. What is new is to consider sociability and associational participation, norms, shared values, and trust, as a stock of capital at the macro-social level (region, and even country), and to raise it as a unique principle able to explain multiple economic and social phenomenon. The promotion of this approach, first undertaken by Robert Putnam, and subsequently by the World Bank and the OECD, praises the positive impact of high levels of social capital on well-being, economic growth, health, government efficiency, security and so on. In France, the concept is beginning to appear in public debate, but the response – so far – has been relatively modest. This working paper provides at first a presentation of the current literature, focusing on its main references. It ends with a critical discussion of the concept, and questions its implementation as an analytical and statistical category.

Sophie Ponthieux. 2003. *Que faire du << social capital >>?* Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, N°F0306. This document can be found at [http://www.insee.fr/fr/nom\\_def\\_met/methodes/doc\\_travail/docs\\_doc\\_travail/F0306.pdf](http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0306.pdf). Accessed October 30, 2003.

# Social Engagement in Canada

## Statistics Canada's General Social Survey, Cycle 17

**Sandra Franke<sup>1</sup>**  
Policy Research Initiative  
and  
Statistics Canada

---

Sandra Franke is an analyst with the Census and Demographic Statistics Branch of Statistics Canada. She is also on part-time secondment to the PRI's Social Capital Project.

As in other countries, such as Australia or the United Kingdom, the concept of social capital is arousing growing interest within the Canadian government. Statistics Canada has responded by devoting Cycle 17 (2003) of the General Social Survey (GSS) to the theme of social engagement. The GSS is a regular program, and it generally repeats the same theme on a five-year cycle to measure social trends over time. However, this will be the first cycle devoted to social capital. The content of the survey was developed on the basis of work by experts in social capital, such as Robert Putnam and John Helliwell. The survey was also strongly influenced by the work of the United Kingdom's Office of National Statistics and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), particularly when identifying the main dimensions of the concept.

**S**ocial capital can be defined as the resources that emerge from the networks of social interactions based on norms of trust and reciprocity. These resources facilitate the achievement of individual and collective outcomes. These benefits may be expressed in terms of well-being, health, safety, democracy, or of acquisition of economic or human capital.

This perspective raises questions as to the role of networks of relationships (horizontal and vertical) in the production of strategic resources available to individuals. For example, we might ask ourselves what types of resources individuals draw on from their network of loved ones. From a collective viewpoint, this perspective also raises questions as to the dynamics of social relationships in specific community settings, the norms that underlie those dynamics, and the outcomes that emerge at a more aggregated level. For example, we might try to find out whether the well-being of a community is associated with a greater propensity for its members to turn to their neighbours for help. These types of questions assume that individuals' social behaviour has a more far-reaching impact than can be grasped from the economic, political, and institutional performance of their community.

Taking the pulse of social capital in Canada on the basis of a statistical survey is a major challenge, because the dynamics of social relationships continue to be an elusive process, particularly since the information is collected on an individual basis. How do we identify a person's network and what is being exchanged within it? How do we account for the norms that guide the production and use of the resources within these networks? How do we deal with respondents' subjectivity and describe the nature of the social linkages within networks? How do we translate these dynamics into measurable outcomes at the individual and collective level? Let us take a closer look at three sets of measures used in the GSS to make social capital an operational concept: determinants, dimensions, and outcomes.

### Measuring the determinants of social capital

First, the survey collected data on respondents' individual characteristics that affect socialization. Here we are thinking of socio-demographic characteristics (age, sex, education level, marital status, employment status, income, housing tenure, province of residence), ethnic origin, immigrant status, or certain cultural characteristics, such as language or religion. Other data were collected to document



the main background factors underlying social participation such as length of residence, shared values, participatory experiences during youth, and the motivation derived from parents' participation.

By correlating these data with different dimensions of social capital (which we will see in the following section), the GSS provides insights into several relevant questions on the impact of individual characteristics on patterns of social affiliation (e.g., size, density or type of networks) or on the more formal experiences of social participation (e.g., contributory behaviours).

*The GSS explored three major types of social interactions that reflect the dimensions of social capital: informal social networks, social participation in groups and organizations, and participation in political life.*

We might also want to study the propensity to trust within different groups (family, network of friends, neighbourhood, fellow workers, strangers, province). Finally, we might measure the power of individual characteristics to explain the outcomes of social capital.

## Measuring the dimensions of social capital

Drawing on the typology developed by the OECD, the GSS explored three major types of social interactions that reflect the dimensions of social capital: informal social networks, social participation in groups and organizations, and participation in political life. In each case, the data serve to describe the nature of the social interactions (bonding, bridging, linking) as well as the level of social connectivity provided by measures of attendance: size,

spread, diversity and stability of the network, frequency and proximity of contacts, degree and duration of involvement, etc. Other data indicate the presence of norms of trust and reciprocity. Let us look in more detail at the three types of social interactions explored in the GSS.

### Informal social networks

The first type of social interactions originates in what are known as primary relations (with family, loved ones, friends) and in broader social contacts (neighbourhood, fellow workers, acquaintances). Together, these relations form informal social

networks on the basis of which individuals mobilize resources. The GSS looks at the number of significant persons with whom respondents have a relationship, the frequency and the way in which they maintain their relationships with these persons (Internet, face-to-face, telephone), taking geographical distance into account. One question also measures the expansion or contraction of the respondent's network. Finally, the survey investigates the forms of informal assistance or emotional support that operate within these networks (babysitting, lending money, rendering services, helping to find a job, providing health care) by drawing on hypothetical situations.

The following research issues might be explored with these data.

- What is the connection between the geographical distance and the

emotional distance between the individuals?

- What association can be made between the different norms of trust and reciprocity and the specific configuration of the social networks?
- Is there a correlation between the isolation of some individuals and a lack of trust in the persons making up their network?

We will also be able to investigate various hypotheses concerning the connections between use of the informal network, the social environment, and the institutional resources available to individuals. In addition to comparisons between provinces, Statistics Canada is studying the possibility of including community profiles in the data file using the postal code. This would allow us to verify various strong hypotheses on, say, the role of neighbourhood dynamics.

### Formal social participation

Formal social participation is understood as social interactions that arise in an organized participatory environment. In examining this participation, we are better able to draw a profile of collective social capital by questioning individuals on their helping role, (their contribution to producing resources for persons whom they generally do not know, i.e., those who are assisted). The GSS looks at respondents' membership in various types of groups or associations, their charitable activities and other, more official forms of voluntary work. The survey also measures the level of engagement and the intensity of the participation through questions on frequency, change over time, and scope (active participation "in person," remote par-

ticipation via the Internet, or indirect support, such as through membership or financial contributions.)

It is important to note that most of the data contained in Cycle 17 of the GSS have already been produced in other Statistics Canada surveys (e.g., the National Survey of Giving, Volunteering and Participating, the Time Use Survey, etc.). What is notable about Cycle 17 of the GSS is that it brings together the data relating to social capital within the same survey, which will make it possible to analyze links between the different dimensions of the phenomenon. Thus, for example, we can now associate the data on formal social participation with the data on informal sociability, or with certain norms governing social relationships, such as trust or direct reciprocity. We will then be able to explore whether the propensity to trust transcends the various forms of social participation, or whether it is instead associated with specific types of involvement. Finally, it will be useful to study how the type of community (in terms of the degree of urbanization, ethnic diversity, socio-economic profile) affects the different indicators of social capital, such as level of trust or community participation.

### **Participation in political life**

Participation in political life is another dimension of social capital. This one explores the different forms of expression employed by individuals in dealing with collective issues. Several types of involvement are covered by the GSS, ranging from the more traditional forms (voting, political activism) to less conventional or emerging forms of participation, such as boycotting consumer products, partici-

pating in public demonstrations or signing petitions. The survey is also concerned with the level of interest in issues of a political nature and the use of various media to stay abreast of these issues. It will be interesting to associate different types of political participation with other forms of social participation, as well as with the social environment and respondents' individual characteristics. Also of interest are correlations with the level of trust in the major institutions governing Canadian society (the justice, health, and social welfare systems, the police, schools, banks, large corporations, business people, government, etc.).

### **Measuring the outcomes of social capital**

The outcomes of social capital are, in a sense, the product of social interactions. They are what these interactions allow us to achieve, either individually

health status, stress level, degree of happiness, level of satisfaction with one's life, ability to cope with events, sense of belonging to one's neighbourhood, province or country, sense of security.

These are reliable indicators for exploring a number of issues with political implications. What are the links between social participation and an individual's health, economic well-being, or social capital? Does the homogeneity or heterogeneity of the circle of friends and fellow members of associations affect a person's well-being? Does the level of sociability (as an indirect measure of social isolation) have an impact on health and the level of stress? Is there a correlation between a sense of control over one's life and the level of social engagement? What is the direction of this relationship? What is the relationship between neighbourhood ties, length of

*The results can be expected to further broaden our understanding of what exactly social capital is and how its various dimensions can be translated into indicators useful for the development of public policies.*

or collectively. These outcomes are not social capital. Rather, they result from it. In a sense, they are a value-added derived from the mobilization of social capital by individuals. It is fairly difficult to identify the concrete outcomes of the social capital of a given person or group. What aspects of that person's situation are actually attributable to the resources mobilized during his or her experiences of interaction and participation? As measurable outcomes, the GSS has chosen to produce data on traditional indicators of well-being:

residence, and the sense of belonging to one's community? Do these aspects have an impact on community participation, trust, and well-being?

Depending on the viewpoint adopted, these indicators of social capital outcomes may also be seen as determinants: we need to keep in mind that social interactions are a dynamic process in which the protagonists change their situation, depending on whether they are in the role of helper or recipient. Thus, outcomes such as a



feeling of belonging, control of stress, a sense of security, etc. may alternatively be seen as social skills (empowerment) that enable individuals to develop abilities to relate and therefore gain access to the resources that these make possible. In the same way, some determinants, such as income or trust, may also be looked upon as resulting from the mobilization of social capital.

### Data available in spring 2004

Cycle 17 of the General Social Survey is one of the first attempts to measure social capital at the scale of a country. The data collected will provide a whole range of analytical opportunities for researchers and analysts who venture to tackle this relatively new field of research. However, it must be kept in mind that until now, the concepts measured in the Survey have rarely been explored from an empirical viewpoint, let alone from a statistical viewpoint. The results can therefore be expected to further broaden our understanding of what exactly social capital is and how its various dimensions can be translated into indicators useful for the development of public policies. The data are scheduled for release to the general public in the spring of 2004. However, Statistics Canada is considering the possibility of publishing some preliminary results in the coming months.

### Note

- 1 For more information on Cycle 17 of the GSS, contact Susan Stobert, Manager, General Social Survey, at (613) 951-6496 or [susan.stobert@statcan.ca](mailto:susan.stobert@statcan.ca).

## Better Together

In his national best seller *Bowling Alone*, Robert Putnam decried the collapse of America's social institutions. But while traveling to promote that book, one question came up at every appearance: what can we do to end the atrophy of America's civic vitality. What can bring us together again?

Seeking an answer to this question, Putnam, a professor of public policy at Harvard, with the assistance of coauthor Lewis Feldstein, who has a long and distinguished career in civic activism, visited places across the country where individuals and groups are engaged in unusual forms of social activism and civic renewal. These are people who are renewing their communities and investing in new forms of social capital. *Better Together* describes a dozen innovative organizations from east to west and north to south that are re-weaving the social fabric of the United States, and brings the hopeful news that civic institutions are taking new forms to adapt to new times and new needs.

Robert D. Putnam and Lewis M. Feldstein with Don Cohen. 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. Cambridge MA: Simon & Schuster. Information regarding this book can be found at <http://www.bettertogether.org/about.htm>. Accessed October 30, 2003.

## Conferences

---

### **The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?**

**November 24-25, 2003**

Fairmont Queen Elizabeth Hotel, Montréal, Québec

The PRI, jointly with the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and in partnership with federal government departments, is organizing an international conference to examine the role of social capital in the social, economic, and political participation of immigrants and to discuss broader implications for public policy. Specific themes to be covered include the effects of social capital on the labour market and education outcomes of immigrants and members of ethno-cultural communities, ethnic networks, community development and neighbourhood dynamics, civic engagement and political trust among diverse ethnic groups, and the role of government and stakeholders in fostering social inclusion in pluralistic societies through the development of social capital.

The conference will begin with a one-day workshop on the measurement of social capital in the context of immigration and diversity. The conference program and registration information is available on the PRI Web site at <<http://policyresearch.gc.ca>>.

---

### **Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies: Reviewing Evidence from Research and Practice**

**December 8-9, 2003**

Hotel Château Cartier, Gatineau, Québec

The PRI, in partnership with several federal departments and organizations, is organizing a conference to examine the potential role of asset-based policies in addressing poverty and social exclusion. The main objective will be to take stock of current knowledge from Canadian and international research, policy and practice on asset-based approaches (saving programs for individual development, learning, housing, etc.), in the context of poverty prevention and reduction, and to assess their potential merit and implications for social policy.

As the program develops, details on the conference will be posted on the PRI Web site at <<http://policyresearch.gc.ca>>.



# **PRI-SSHRC Policy Research Roundtables**

**T**he PRI-SSHRC Policy Research Roundtables is a joint effort by the Social Science and Humanities Research Council (SSHRC) and the Policy Research Initiative (PRI). Its objective is to improve the quality of knowledge transfer between experts from academia and those responsible for the design and development of federal policies and programs.

The PRI-SSHRC Policy Research Roundtables exercise provides a unique venue for informed discussions on key emerging policy priorities and policy research issues. In addition, it will contribute to the development and maintenance of networks between key policy researchers and senior policy personnel.

---

## **Assessing a Network-Based Approach to Social Capital from a Policy Perspective**

October 20, 2003

---

## **How Does Poverty Research Translate into Policy?**

November 14, 2003

---

## **Expanding Regulatory Cooperation with the United States**

December 11, 2003

---

## **Life-Course Based Policies-The Solution for an Aging Society?**

January 30, 2004

---

## **Moving Towards a North American Customs Union**

Early 2004, exact date to be confirmed later

The PRI-SSHRC Roundtables are by invitation only. For more information on the roundtables, contact Bob Kunimoto at 613.943.2401 or by email at [b.kunimoto@prs-srp.gc.ca](mailto:b.kunimoto@prs-srp.gc.ca).

# Tables rondes de recherche du PRR-CRSHC

Les tables rondes de recherche du PRR-CRSHC sont le résultat d'un effort conjoint du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et du Projet de recherche sur les politiques (PRP). Elles visent à augmenter la qualité de l'échange de connaissances entre les experts du milieu universitaire et ceux responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques et programmes du gouvernement fédéral.

Les tables rondes de recherche du PRR-CRSHC constituent une tribune unique pour discuter en profondeur des priorités en matière de recherche et d'élaboration de politiques. De plus, elles contribuent à la création et au maintien de liens entre les principaux chercheurs dans le domaine des politiques et les hauts responsables des politiques.

## L'évaluation d'une approche réseau du capital social dans une perspective d'élaboration de politiques

20 octobre 2003

## Comment la recherche sur la pauvreté peut-elle se transformer en politiques ?

14 novembre 2003

## Étendre la coopération internationale en matière de réglementation avec les États-Unis

11 décembre 2003

## Politiques fondées sur le cycle de vie : la solution pour une société vieillissante ?

30 janvier 2004

## Évolution vers une union douanière nord-américaine

Début 2004

La participation aux tables rondes du PRR-CRSHC est uniquement par invitation. Pour plus d'information sur ces tables rondes, communiquer avec Bob Kunimoto au (613) 943-2401 ou par courriel à b.kunimoto@prs-srp.gc.ca.



# Conférences

## Les possibilités et les défis de la diversité : Un rôle pour le capital social?

24 et 25 novembre 2003

Hôtel Fairmont Reine Elizabeth, Montréal, Québec

Le PRR, conjointement avec l'OCDE et en partenariat avec des ministères fédéraux dont Citoyenneté et Immigration Canada, la Commission du droit du Canada, Condition féminine Canada, Développement des ressources humaines Canada, Patrimoine canadien et Statistique Canada, organisent une conférence internationale qui portera sur le rôle du capital social dans la participation sociale, économique et politique des immigrants, et sur ses implications pour les politiques publiques. Parmi les thèmes qui seront examinés, mentionnons les effets du capital social sur la participation au marché du travail, les réseaux des immigrants et des communautés ethniques; la prévention de la pauvreté et la dynamique de voisinage; l'engagement civique et la confiance politique chez divers groupes ethniques; le rôle du gouvernement et de ses partenaires en ce qui a trait à l'inclusion sociale dans les sociétés pluralistes grâce au développement du capital social. La conférence débutera par un atelier préliminaire d'une journée sur la mesure du capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité. Le programme de la conférence et les modalités d'inscription sont affichés sur le site Web du PRR (<http://recherchepolitique.gc.ca>).

## Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs : les résultats de la recherche et de la pratique

Les 8 et 9 décembre 2003,

Hôtel Château Cartier, Gatineau, Québec

Le PRR, en collaboration avec plusieurs ministères et organismes fédéraux, notamment Développement des ressources humaines Canada, est en train de mettre sur pied une conférence pour le début de décembre, durant laquelle sera examiné le rôle possible de politiques fondées sur les actifs, en vue de lutter contre la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'objectif principal de la conférence sera de faire l'inventaire des connaissances actuelles générées par la recherche, les politiques et les pratiques canadiennes et étrangères relatives aux approches fondées sur les actifs (programmes d'épargne pour le développement individuel, l'apprentissage, le logement, etc.), dans le contexte de la prévention et de l'allègement de la pauvreté, et d'évaluer les avantages et inconvénients de chacune, ainsi que leurs conséquences pour la politique sociale. Les détails de la conférence seront affichés sur le site Web du PRR (<http://recherchepolitique.gc.ca/>).

## Des données disponibles dès le printemps 2004

Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale compte parmi les premières tentatives de mesure du capital social à l'échelle d'un pays. Les données recueillies offriront toute une gamme de possibilités analytiques pour les chercheurs et analystes qui oseront s'attaquer à ce champ de recherche encore relativement nouveau. Il faut cependant garder à l'esprit que les concepts mesurés dans l'Enquête ont été peu explorés jusqu'ici d'un point de vue empirique, et encore moins d'un point de vue statistique. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les résultats précisent la nature du capital social et de manière dont ses dimensions peuvent être traduites en indicateurs utiles à l'élaboration des politiques publiques. Le défi pourra être relevé à partir du printemps 2004, moment prévu pour la diffusion des données au grand public. Statistique Canada étudie cependant la possibilité de publier certains résultats préliminaires au cours des mois à venir.

### Note

- 1 Pour plus d'information sur le cycle 17 de l'Enquête sociale générale, s'adresser à la gestionnaire de l'Enquête sociale générale, Susan Stobert, au numéro (613) 951-6496 ou par courriel à Susan.Stobert@statcan.ca.

## Bien mieux ensemble

Dans son ouvrage à succès *Bowling Alone*, Robert Putnam faisait état de l'effondrement des institutions sociales américaines. Pendant ses tournées de promotion de son ouvrage, il a toujours fait face aux mêmes questions : Que faire pour stopper l'atrophie de l'activité civique aux États-Unis et qu'est-ce qui pourrait nous rassembler à nouveau ? Pour trouver une réponse à cette question, Putnam, qui est professeur de politique publiques à Harvard, avec l'aide de son coauteur Lewis Feldstein, qui a derrière lui une longue et remarquable carrière comme activiste communautaire, se sont rendus partout au pays pour rencontrer des groupes et des particuliers engagés dans des formes inhabituelles d'activisme et de renouvellement communautaires. Ce sont eux qui renouvellent leurs communautés et investissent dans de nouvelles formes de capital social. *Better Together* décrit une douzaine d'organismes novateurs de capital social. *Better Together* États-Unis, et apporte la bonne nouvelle que les institutions communautaires prennent de nouvelles formes adaptées à une nouvelle époque et à de nouveaux besoins.

Robert D. Putnam et Lewis M. Feldstein, avec la collaboration de Don Cohen. *Better Together: Restoring the American Community*, Cambridge, MA, Simon & Schuster, 2003. On peut trouver de l'information sur cet ouvrage à l'adresse <http://www.bettertogether.org/about.htm>. Consultez le 30 octobre 2003.



peuvent être explorées. Quels sont les liens entre la participation sociale et la santé, le bien-être économique ou le capital humain des personnes? L'hétérogénéité ou l'hétérogénéité du cercle d'amis et de collègues d'associations a-t-il une incidence sur le bien-être des personnes? Le niveau de sociabilité (comme mesure indirecte de l'isolement social) a-t-il un impact sur la santé et sur le niveau de stress? Le sentiment de maîtrise sur sa vie est-il corrélé avec le niveau d'engagement social? Dans quel sens va cette relation? Quel rapport y a-t-il entre les liens de quartier, la durée de résidence et le sentiment d'appartenance à sa communauté? Ces éléments ont-ils un impact sur la participation communautaire, la confiance et le bien-être? Selon le point de vue adopté, ces indicateurs des issues du capital social peuvent aussi être vus comme des déterminants : il faut garder à l'esprit que les interactions sociales sont un processus dynamique où les protagonistes changent de situation, selon

*Les résultats alimentent encore notre compréhension de ce qu'est exactement le capital social et de la manière dont ses dimensions peuvent être traduites en indicateurs utiles pour l'élaboration des politiques publiques.*

personne découlent effectivement des ressources qu'elle a mobilisées au cours de ses expériences d'interactions et de participation? En guise de résultats mesurables, l'ESG a choisi de réunir des données classiques d'indicateurs de bien-être : état de santé, niveau de stress, mesure du bonheur, degré de satisfaction dans la vie, habileté à maîtriser les événements, sentiment d'appartenance à son quartier, à sa province, au pays, sentiment de sécurité. Ce sont là des indicateurs fiables à partir desquels un certain nombre de questions ayant une portée politique

qu'ils se retrouvent dans le rôle d'aide. Ainsi, des issues tels que le sentiment d'appartenance, la maîtrise du stress, le sentiment de sécurité, etc. peuvent alternativement être considérées comme une prise en main sociale qui permet aux personnes d'apprendre à mieux composer avec autrui et donc à accéder aux ressources découlant des interactions. De même, certains déterminants, par exemple le statut socio-économique ou la confiance, peuvent aussi être étudiés comme résultant d'une mobilisation du capital social.

## La mesure des issues du capital social

qu'au milieu de vie et aux caractéristiques individuelles des répondants. De même, les corrélations entre le niveau de confiance envers les grandes institutions qui gouvernent la société canadienne (police, système de justice, de santé, de bien-être social, écoles, banques, grandes entreprises commerciales, milieu des affaires, gouvernements, etc.) sont intéressantes.

cycle 17 de l'ESG ont déjà résulté d'autres enquêtes de Statistique Canada (p. ex. l'Enquête nationale sur le don et le bénévolat, l'Enquête sur l'emploi du temps, etc.). L'intérêt du cycle 17 de l'ESG est de réunir les données relatives au capital social au sein d'un même fichier, ce qui rend possible l'analyse entre ses différentes dimensions. C'est le cas notamment des données sur la participation sociale formelle qu'il est désormais possible d'associer aux données sur la sociabilité informelle ou encore à certaines normes qui régissent les relations sociales, telles que la confiance ou la réciprocité directe. Dès lors, il est possible de se demander si la proposition à faire confiance transcende les diverses formes de participation sociale ou si elle est plutôt associée à certains types de participation. Notons enfin l'intérêt d'étudier l'incidence du type de collectivité (degré d'urbanisation, diversité ethnique, profil socio-économique) sur les différentes manifestations du capital social, telles que le niveau de confiance ou la participation communautaire.

## La participation à la vie politique

La participation à la vie politique est une autre dimension de l'engagement social qui explore les différentes formes d'expression des personnes au sujet de leur vie collective. Plusieurs types de participation sont couverts par l'ESG, allant des formes plus classiques (vote, activisme politique) à des formes de participation moins conventionnelles ou émergentes telles que le boycott de produits de consommation, la participation à des manifestations publiques ou la signature de pétitions. L'enquête aborde également le niveau d'intérêt à l'égard des questions d'ordre politique et le recours à différents médias pour se tenir au courant de ces questions. Il devient intéressant d'associer les différents types de participation politique aux autres formes de participation sociale, de même

- L'isolement de certaines personnes est-il corrélé avec un manque de confiance envers les personnes qui forment son réseau?
- Ces questions se prêtent aussi à l'étude de différentes hypothèses portant sur les liens entre le milieu de vie et les ressources institutionnelles auxquelles les personnes ont accès. Outre la Statistique Canada étude la possibilité d'inclure les profils de collectivités dans le fichier de données par le biais du code postal, ce qui permettrait de vérifier certaines hypothèses fortes, par exemple sur le rôle des dynamiques de quartier.

### La participation sociale formelle

Il est entendu par participation sociale formelle les interactions sociales qui prennent leur source dans un contexte participatif organisé. Ces participations permettent de préciser le capital social « collectif » en questionnant les personnes sur leur rôle d'aidant, c'est-à-dire sur leur contribution à la production de ressources destinées à des personnes qu'elles ne connaissent généralement pas (les personnes aidées). L'ESG s'est intéressée à l'adhésion des répondants à différents types de groupes ou associations, à leurs activités caritatives et à d'autres formes de bénévolat plus formelles. L'Enquête a aussi mesuré le niveau d'engagement et l'intensité de la participation à l'aide de questions sur la fréquence, l'évolution et l'envergure (participation active « en personne », participation à distance par Internet ou soutien indirect comme l'adhésion ou la contribution financière).

Il est important de noter que la plupart des données contenues dans le

site et stabilité du réseau, fréquence et proximité des contacts, degré et durée de l'implication, etc. D'autres données indiquent l'existence de normes de réciprocité et de confiance. Voyons plus en détail les trois types d'interactions sociales explorés dans l'ESG.

### Les réseaux sociaux informels

Le premier type d'interactions sociales prend sa source dans les liens dits primaires (la famille, les proches, les amis) et dans les contacts sociaux plus larges (quartier, collègues de travail, connaissances). L'ensemble de ces liens forme des réseaux sociaux informels à partir desquels les personnes mobilisent des ressources. L'ESG s'intéresse au nombre de personnes

## L'ESG a exploré trois grands modes d'interactions sociales qui documentent les dimensions du capital social : les réseaux sociaux informels, la participation sociale dans les groupes et organisations et la participation à la vie politique.

de différents groupes (famille, réseau d'amis, quartier, collègues de travail, étrangers, province). Enfin, on pourrait mesurer le pouvoir explicatif des caractéristiques individuelles sur les issues du capital social.

## La mesure des dimensions du capital social

S'inspirant de la typologie élaborée par l'OCDE, l'ESG a exploré trois grands modes d'interactions sociales qui documentent les dimensions du capital social : les réseaux sociaux informels, la participation sociale au sein de groupes et d'organisations et la participation à la vie politique. Dans chaque cas, des données permettent de caractériser la nature des liens entretenus (affectifs-bonding, relationnels-bridging, instrumentaux-linking) et le degré de « connectivité sociale » fournie par des mesures de fréquentation : taille, dispersion, diver-

- Quel est le lien entre l'éloignement géographique et la distance affective entre les personnes?
- Quelle association peut-on faire entre différentes normes de confi-



# L'engagement social au Canada le cycle 17 de l'Enquête sociale générale de Statistique Canada

Sandra Franke  
Projet de recherche  
sur les politiques  
et  
Statistique Canada

Sandra Franke  
est analyste à la direction  
de la Statistique démographique  
et du recensement de  
Statistique Canada.  
Elle travaille également  
à temps partiel au sein du projet  
sur le Capital social du PRR.

Comme dans d'autres pays tels que l'Australie ou le Royaume-Uni, la notion de capital social suscite de plus en plus d'intérêt au sein du gouvernement canadien. Statistique Canada a voulu y répondre en consacrant le cycle 17 (2003) de l'Enquête sociale générale (ESG) au thème de l'engagement social. L'ESG est un programme permanent qui répète généralement le même thème aux cinq ans afin de permettre une mesure des tendances sociales au fil du temps. Ce cycle est cependant le premier à être consacré au capital social. Le contenu de l'Enquête a été élaboré en s'appuyant sur les travaux de spécialistes du capital social comme Robert Putnam et John Helljwell. Il a été grandement inspiré par les travaux de l'Office of National Statistics du Royaume-Uni et par ceux de l'OCDE, notamment dans la définition des principales dimensions du concept.

Prendre le pouls du capital social au Canada d'après une enquête statistique constitue un défi de taille car les dynamiques relationnelles demeurent un processus difficile à cerner, d'autant plus que l'information est recueillie sur une base individuelle. Comment identifier le réseau d'une personne et inventorier ce qui y circule? Comment rendre compte des normes qui guident la production et l'utilisation des ressources au sein de ces réseaux? Comment composer avec la subjectivité des répondants et qualifier la nature des liens sociaux au sein des réseaux? Comment traduire ces dynamiques en résultats mesurables au niveau individuel et collectif? Voyons plus en détail trois ensembles de mesures utilisées dans l'ESG afin d'opérationnaliser le capital social : les déterminants, les dimensions et les résultats.

## La mesure des déterminants du capital social

L'Enquête a d'abord recueilli des données sur certaines caractéristiques individuelles des répondants qui ont des effets sur la socialisation, par exemple les caractéristiques socio-démographiques (âge, sexe, scolarité, état civil, classe d'emploi, revenu, statut de propriété, province), l'origine ethnique, le statut d'immigrant ou encore certains traits culturels comme la langue ou la religion. D'autres données ont été recueillies pour documenter les principaux antécédents

Le capital social peut être défini comme l'ensemble des ressources issues des réseaux d'interactions sociales fondées sur des normes de réciprocité et de confiance. Ces ressources facilitent l'atteinte du bénéfice individuel de même que celui de l'ensemble social. Ce bénéfice peut être exprimé en termes de bien-être, de santé, de sécurité, de démocratie ou encore d'acquisition de capital économique ou humain.

Cette perspective amène à questionner le rôle des réseaux de relations (horizontaux et verticaux) dans la production de ressources stratégiques à la disposition des personnes. Par exemple, on pourrait questionner le type de ressources puisées par les personnes au sein de leur réseau de proches. D'un point de vue collectif, c'est une perspective qui permet aussi de questionner la manière dont se déploient les dynamiques relationnelles dans des communautés données, de cerner les normes qui les sous-tendent et d'évaluer les résultats qui en découlent à un niveau plus agrégé. Ainsi, on pourrait vérifier si le milieu-être d'une communauté est lié à une plus grande propension de ses membres à solliciter l'aide du quartier. Ce niveau de questionnement présuppose que le comportement social individuel a un effet plus global que l'on peut apprécier par la performance économique, politique et institutionnelle de leur collectivité d'appartenance.

## Que faire du capital social?

En une dizaine d'années, on a assisté à la multiplication, surtout aux États-Unis, de publications consacrées au concept de capital social. Les promoteurs de ce concept se fondent sur l'idée que les rapports sociaux, le partage de certaines normes et valeurs, et le sentiment de confiance facilitent la coordination et la collaboration entre individus ou entre groupes. Rien de neuf dans tout cela. La nouveauté réside dans le fait de considérer la sociabilité, la participation à des activités associatives, le partage de normes et valeurs, et la confiance comme un stock de capital à l'échelle macro-sociale (celle de la région ou même du pays) et de les porter au rang de principe unique permettant d'expliquer des phénomènes sociaux et économiques multiples. D'abord entre-prise par Robert Putnam, puis reprise par la Banque mondiale et l'OCDE, la promotion de cette approche souligne l'incidence positive de degrés élevés de capital social sur le bien-être, la croissance économique, la santé, l'efficacité gouvernementale, la sécurité, etc. En France, ce concept commence à colorer les débats publics, mais la réaction a jusqu'à présent été plutôt modeste. Ce document de travail renferme tout d'abord un survol des articles de recherche actuels, principalement des documents de référence essentiels. Il se termine par une analyse critique du concept et une remise en question de sa mise en œuvre en tant que catégorie analytique et statistique.

Sophie Ponthieux. Que faire du << social capital >>?, Paris, Institut national de la statistique et des études économiques, no F0306, 2003. On peut consulter ce document à l'adresse <http://www.insee.fr/fr/nom\_det\_methodes/doc\_travail/docs\_doc\_travail/F0306.pdf>. Consulté le 30 octobre 2003.

## Notes

1 Voir par exemple Bryant et Norris (2002) et van Kemnade (2003).

2 Voir l'article de Sandra Franke, « L'engagement social au Canada - Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale de Statistique Canada », dans ce numéro d'*Horizons*.

## Renvois

Bryant, Cindy-Ann et Doug Norris, 2002. « Measurement of Social Capital: The Canadian Experience ». Rapport national présenté à l'International Conference on Social Capital Measurement (OCDE-ONS), Londres, septembre.

van Kemnade, Solange, 2003. *Le capital social comme déterminant de la santé : comment le mesurer?* Série de documents de travail pour la recherche sur les politiques de santé, document de travail 02-08, Santé Canada, mars.

- entreprendre une ou plusieurs études destinées à couvrir les populations cibles ou les domaines des politiques publiques de grand intérêt;
- utiliser le recensement comme cadre d'une enquête initiale post-recensement qui pourrait devenir un programme permanent;
- adopter des approches de échange qui pourraient comprendre des projets à petite échelle (p. ex., un petit échantillon des collectivités canadiennes).

En conclusion, au Canada, nous avons la chance de disposer de nombreuses sources de données qui permettent déjà, ou qui permettront bientôt, d'effectuer des analyses pertinentes de plusieurs aspects liés au capital social. Toutefois, les renseignements contenus dans ces sources ont été recueillis en fonction d'une variété de définitions du capital social. On s'efforce actuellement de parvenir à un consensus sur une définition opérationnelle et d'élaborer un cadre conceptuel aboutissant à la compréhension des composantes clés du capital social, de ses déterminants et ses aboutissants, ainsi que d'un ensemble d'indicateurs associés à des unités d'analyse appropriées à ce cadre. Nous devons réfléchir de manière créative au type de renseignements qui constitueraient des données idéales en réponse aux questions clés en matière de recherche sur les politiques publiques et élaborer des instruments pour satisfaire nos besoins.



sur la santé dans les collectivités canadiennes, l'Enquête sur la diversité ethnique ainsi que l'Enquête sur l'alphabétisation et les compétences de base des adultes.

Une autre source digne de mention a été constituée par les chercheurs de l'Université de la Colombie-Britannique. Le sondage *Equality, Security and Community Survey*, financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

actuelles ne peuvent fournir. On entend par ce terme des renseignements détaillés sur la nature et l'étendue des réseaux personnels, leurs caractéristiques et les ressources accessibles grâce aux relations sociales dans ces réseaux.

Par ailleurs, la possibilité de suivre l'évolution du capital social au fil du temps à l'aide de mesures longitudinales serait essentielle à la compréhension des rapports entre les différents

## Des premiers éléments semblent indiquer un besoin de données à micro-échelle, données que les sources actuelles ne peuvent fournir.

(CRSHC), analyse les résultats d'une enquête téléphonique faite auprès de 5 000 Canadiens adultes choisis par échantillonnage aléatoire sur les thèmes de société civile et de formation du capital social. En outre, cette enquête comprenait un échantillonnage supplémentaire de personnes provenant des destinations principales des immigrants au Canada (Toronto, Vancouver et Montréal), ainsi qu'un échantillonnage supplémentaire de personnes vivant dans plusieurs collectivités des sciences de la Colombie-Britannique.

## Orientations pour l'avenir

En dépit du grand nombre d'enquêtes, les sources de données actuelles ne peuvent vraisemblablement satisfaire tous les besoins en matière de recherche sur les politiques publiques. Les concepts présentés dans ces enquêtes ont été élaborés indépendamment et leur fondement théorique manque souvent de clarté. Quelles données recueillerions-nous dans un monde idéal? Cela dépendrait de l'application pratique et du cadre d'analyse que nous développerons. Des premiers éléments semblent indiquer un besoin de données à micro-échelle, données que les sources

ajouté au cadre d'une grande enquête (par exemple l'Enquête sur la population active ou l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes). Cette méthode permettrait de suivre l'évolution du capital social au fil du temps et d'obtenir des estimations à l'échelon infra-provincial.

Le projet interministériel sur le capital social comme instrument de politique publique développe une étude de faisabilité qui évalue les options pour la collecte future de données. Grâce à un cadre d'analyse fondé sur la théorie, cette étude pourrait aboutir à la formulation d'un ensemble de questions adaptables et incorporées de façon cohérente aux questionnaires d'enquête actuels. Ces questions pourraient, le cas échéant, aussi servir de point de départ à de nouvelles activités de collecte de données. Parallèlement aux activités axées sur le contenu, les responsables du projet de faisabilité entreprendront une analyse détaillée des options méthodologiques (c.-à-d., la base d'échantillon, l'échantillon, la modélisation de l'enquête) pour les futures collectes de données. Les options de l'étude comprennent les suivantes :

- examiner les enquêtes et les bases d'échantillon actuels afin d'évaluer la faisabilité de constituer des échantillons adéquats de population retenant l'intérêt, en prévoyant :
- d'inclure un module concernant le capital social dans les enquêtes longitudinales actuelles;
- de soumettre les questions de ce module à un sous-ensemble de répondants provenant d'autres enquêtes;
- explorer la possibilité de combiner les données à celles de bases de données administratives ou d'autres enquêtes afin de mesurer les résultats;

résultats (p. ex., sur l'économie, la société et la santé). Cette information, liée à des mesures précises des résultats dans le temps, offrirait aux chercheurs en politiques publiques un ensemble extrêmement puissant d'instruments d'analyse.

La collecte de renseignements thématiques cibles peut aussi s'avérer importante. Ce type de renseignements servirait à étudier des groupes particuliers (p. ex., les jeunes, les nouveaux immigrants et les Autochtones) ou des domaines précis des politiques publiques (p. ex., le marché du travail, la santé et la justice). Il existe déjà des enquêtes variées, à la fois thématiques et longitudinales, qui peuvent renforcer un contenu additionnel sur le capital social. Ces autres sources comprennent l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête auprès des jeunes en transition, l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, et l'Enquête nationale sur la santé de la population. Enfin, une réflexion préliminaire semble aussi indiquer qu'un module sur le capital social, adapté en fonction de besoins précis, pourrait être occasionnellement

# Les contacts qui comptent défis de la mesure et développement de données

Jeff Frank  
Projet de recherche  
sur les politiques

Jeff Frank,  
directeur de projet au  
Projet de recherche  
sur les politiques,  
dirige le projet intitulé  
Le capital social comme  
instrument de politique publique.

Tel qu'il a été mentionné dans  
d'autres articles dans ce numéro,  
des chercheurs issus de nom-  
breuses disciplines et des milieux

chargés de l'élaboration des politiques  
dans plusieurs pays semblent s'inté-  
resser vivement aux effets positifs de  
la participation à des réseaux sociaux  
tant pour les particuliers que pour les  
collectivités et les sociétés. Conjugué  
à une information pertinente sur les  
plans du contenu et de la profondeur,  
le concept de capital social peut offrir  
une optique très instructive pour  
élaborer et mettre au point des pro-  
grammes et des politiques dans de  
nombreux domaines.

Grâce aux suggestions qui ont été  
faites lors de consultations avec les  
ministères chargés de l'établissement  
des politiques et de divers experts, le  
projet interministériel sur le capital  
social comme instrument de politique  
publique élabore un projet de cadre  
d'analyse. Ce dernier sera présenté et  
soumis à la critique afin de le raffiner  
au cours des mois à venir. Parallèle-  
ment, les options de futures collectes  
des données feront l'objet d'une éva-  
luation. Évidemment, il est entendu  
que ce que l'on choisit de mesurer  
dépend de la définition du capital  
social retenue et du cadre d'analyse  
à l'intérieur duquel cette définition  
est conceptualisée, ainsi que des ques-  
tions en matière de recherche sur les  
politiques qui sont à l'étude.

## Les sources des données sur le capital social

L'expérience canadienne en mesure  
du capital social a déjà donné lieu à  
de nombreuses publications<sup>1</sup>. Dans  
d'autres pays, la collecte des données  
officielles s'est faite jusqu'à présent  
de façon inclusive, en fonction des  
diverses dimensions du capital social  
relevées dans la documentation  
scientifique. Bien que cette approche

multidimensionnelle soit efficace  
pour intégrer les différentes défini-  
tions, on risque de perpétuer l'am-  
bigüité du concept et de nuire à son  
utilité potentielle.  
Néanmoins, des sources extrêmement  
utiles sont désormais accessibles ou  
le seront bientôt. Parmi les sources  
les plus directement pertinentes,  
signalons le cycle 17 de l'enquête  
sociale générale (ESG) sur l'engage-  
ment social. En tenant compte de  
plusieurs dimensions du capital social,  
cette enquête pose diverses questions  
d'intérêt pour les chercheurs dans ce  
domaine. Elle pourra produire des esti-  
mations fiables à l'échelle provinciale  
et appuyera l'analyse de ces indicateurs  
de mesure du capital social au sein de  
groupes démographiques précis, ainsi  
que d'autres facteurs importants. En  
conséquence, il existera bientôt un  
profil statistique de diverses dimen-  
sions du capital social au Canada.  
L'étude est actuellement en cours  
sur le terrain et des résultats seront  
présentés au printemps 2004<sup>2</sup>.  
L'enquête longitudinale auprès des  
immigrants au Canada a recueilli  
de l'information exhaustive sur les  
réseaux sociaux des nouveaux arri-  
vants au Canada et le soutien qui leur  
est offert. Les responsables de cette  
étude ont terminé la première vague  
de collecte de données en 2002 et les  
premiers résultats seront publiés sous  
peu. Les cycles subséquents de l'étude  
comporteront un module élargi sur  
les relations sociales et répondront  
à quelques questions de recherche  
importantes et pertinentes en matière  
de politiques publiques, portant sur  
les moyens que prennent les nouveaux  
immigrants pour s'adapter au Canada.  
D'autres sources officielles se révèle-  
ront utiles, à savoir d'autres cycles de  
l'enquête sociale générale, l'enquête  
nationale sur le don, le bénévolat et  
la participation, l'enquête nationale  
sur la santé de la population, l'enquête



## Pas de compagnons

## de jeu?

Pour la plupart des gens, l'isolement n'est agréable que s'il ne dure pas longtemps. Nombre d'activités de loisirs (des quilles au chant choral) supposent la présence d'autres personnes et sont manifestement plus agréables lorsqu'on les partage avec d'autres. En réalité, certaines activités (comme jouer au cricket ou au poker) sont impossibles lorsqu'on est seul. Vu l'énorme éventail des goûts dans les loisirs, cependant, nous sommes tous confrontés au problème de cibler les bonnes personnes (des compagnons de jeu) et de trouver dans nos horaires respectifs des temps libres qui coïncident. Par conséquent, si le travail rémunéré accapare une plus grande partie du temps dont les autres disposent, chacun trouvera plus difficile de résoudre le problème de la planification de ses propres moments de loisir et de leur coordination avec ceux des autres. En général, les sociétés mieux à même de coordonner la quantité d'heures de travail rémunéré et leur répartition se tirent sans doute mieux d'affaire puisqu'elles permettent à leurs citoyens d'avoir une vie sociale plus satisfaisante. Pour être plus précis, d'après notre hypothèse sur les externalités, peut-être est-ce en partie parce qu'il leur est plus difficile de se trouver des compagnons de jeu (les autres étant aussi occupés qu'eux) que les Nord-américains travaillent davantage que les Européens et qu'ils s'en portent moins bien.

Stephen Jenkins et Lars Osberg, *Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination*, Bonn, Université de Bonn, 2003 (Document de travail n° 850 de IZA). On peut consulter ce document à l'adresse <<http://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf>>. Consulté le 27 octobre 2003.

## Note

1 Pour avoir accès aux textes des interventions, à des résumés et à de l'information sur les conférenciers (le tout en anglais seulement), voir le site Web de la School of Policy Studies à l'adresse <<http://www.queensu.ca/sps/forum/qtlisp/qtlisp.shtml>>. Consulté le 17 octobre 2003.

## Conclusion

Ce colloque a mis en évidence l'importance de faire la part entre les approches nationales et les approches de la politique sociale venant de la base et soutenues par les collectivités. On y a également souligné le besoin d'une meilleure intégration des opinions et expériences des intervenants non gouvernementaux dans la formulation des politiques gouvernementales. Parmi les autres domaines à explorer davantage, soulignons la nécessité d'un cadre global permettant de saisir les interactions entre différentes formes d'exclusion tout en maintenant une certaine hiérarchie dans les objectifs. Celle-ci devrait couvrir des éléments allant de la définition de la cohésion sociale en tant qu'objectif social en tant qu'objectif en matière de politiques tenant compte de la participation à la vie civique, politique, culturelle et économique, à l'atténuation de la pauvreté en tant qu'objectif social adjacent à l'atteinte de l'inclusion sociale et, enfin, à la création de capital social en tant qu'outil pour aider les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à accumuler les ressources dont ils ont besoin pour vraiment prendre part à la vie de la société.

ressources). Tout en étant extrêmement coûteuse et difficile à mettre en œuvre à moyen terme, cette approche met l'accent sur certaines préoccupations actuelles des responsables de l'élaboration des politiques, comme une approche des politiques sociales fondée sur l'investissement social, le rôle de la responsabilité collective et des droits individuels et l'accumulation de ressources au cours de l'existence pour pallier une perte temporaire de revenu tiré d'un emploi. Abordant le thème du rôle de l'éducation pour contre l'exclusion sociale, Janet Curry, de l'Université de la Colombie, a soutenu qu'il pourrait être plus efficace, pour arriver à une distribution égale des résultats, d'intervenir de façon précoce que plus tard dans la vie. Les éléments de preuve sont relativement ténus. Certains programmes « Head Start » aux États-Unis se sont révélés efficaces mais, jusqu'à présent, les effets à long terme d'initiatives « Head Start » à plus grande échelle ne sont guère concluants. Les effets à court terme ont été mitigés, certains groupes en ont bénéficié, tandis que les avantages retirés par d'autres groupes s'estompent rapidement. Barbara Wolfe, de l'Université du Wisconsin, a poursuivi en ce sens, indiquant que les investissements en formation scolaire étaient très payants sur le plan du bien-être futur et ceux réalisés en santé, particulièrement importants pour éviter l'exclusion. Quant aux investissements en formation au sein des populations adultes défavorisées, ils donnaient des résultats contradictoires.

Étant donné l'élargissement graduel de la problématique de l'inclusion, les défis sur le plan des politiques gagnent en complexité et deviennent plus difficiles à relever. Il n'est plus possible de

## Inclusion sociale et options politiques

cibler les interventions de politiques sur la seule satisfaction des besoins matériels, il faut également comprendre les liens qui unissent les aspects économiques, sociaux et culturels de l'exclusion.

Kim Sharnan, sous-ministre adjointe à l'Emploi, au Revenu et au Logement du Manitoba, a présenté une étude de cas portant sur l'approche manitobaine de l'intégration d'une perspective d'inclusion sociale dans les politiques, en particulier par la fusion des portefeuilles des Services à la famille et du Logement. Cynthia Williams, sous-ministre adjointe, Politique stratégique à Développement des ressources humaines Canada, a présenté un aperçu de la façon dont la notion d'inclusion sociale avait évolué au fil des ans dans les politiques canadiennes et le discours politique. Cet aperçu a permis de mettre en évidence les difficultés résultant de l'évolution de la nature des défis liés à l'inclusion. Les prochains défis seront d'aborder les questions d'intégration différemment et d'adopter des approches nouvelles pour les mettre en œuvre, en mettant surtout l'accent sur la participation des intervenants non gouvernementaux.

### Le capital social dans les politiques et dans la pratique

Au cours de la partie du colloque consacrée au capital social, Jeff Frank, du Projet de recherche sur les politiques, a présenté une approche fondée sur les réseaux pour définir et mesurer le capital social aux fins de l'élaboration des politiques. Il a soutenu qu'une définition moins large du capital social, inspirée des travaux de Pierre Bourdieu, se prête à une démarcation plus nette entre ce concept et d'autres formes de capital et permet d'en mesurer les effets potentiels, en plus de préciser comment les gens et les collectivités accumulent et exploitent leur capital social. Michael Woolcock,

de la Banque mondiale, a fait part de ses observations sur les occasions qui s'offrent aux gouvernements d'influencer la création et l'utilisation de capital social par les particuliers et les collectivités. Il a mis l'accent sur l'importance des décisions discrétionnaires prises par le personnel de prestation de services de première ligne, responsable de tisser des liens avec la population. Il a affirmé que ces liens (c.-à-d. des formes instrumentales de capital social) sont essentiels pour réussir la mise en œuvre des politiques et offrir aux citoyens un accès essentiel à diverses structures institutionnelles et organisations du pouvoir au sein de la société.

Des représentants de fondations nationales et ontariennes (Tim Brodhead, Ratna Omidvar et Hilary Pearson) ont présenté des exemples pratiques de capital social à l'œuvre. Les débats ont porté essentiellement sur le besoin de veiller à mettre en place des mécanismes de rétroaction en vue d'intégrer les leçons tirées des pratiques exemplaires à l'échelon local dans l'élaboration des politiques et la prestation des programmes. Alors qu'il arrive souvent que des fondations et autres organismes à l'échelon local créent du capital social par l'entremise de la constitution de réseaux et de ressources communautaires, les gouvernements omettent souvent de réintégrer l'information provenant de ces ressources dans le système.

### L'évolution du processus d'élaboration des politiques sociales

Les participants au dernier panel ont ajouté au débat des dimensions cruciales du processus d'élaboration des politiques sociales, liées au triangle qui réunit les tribunaux, la Charte et la société civile. Des exposés de Mortis Rosenbeg, sous-ministre de la Justice



# Inclusion sociale, capital social et nouvelle politique sociale

International Institute on Social Policy  
de l'Université Queen's  
Les 19 et 20 août 2003

Catherine Demers  
Projet de recherche  
sur les politiques

Catherine Demers est agente principale de recherche, Politiques, au Projet de recherche sur les politiques.

Il a rencontré, qui se déroulait sur deux jours, a donné lieu à des débats animés sur les avantages et les limites de diverses approches intégrant les perspectives de l'inclusion sociale et du capital social dans les politiques sociales.

## Les rapports entre faible

### niveau de revenu et

### inclusion/exclusion sociales :

### concepts et tendances

Peter Hicks, du Projet de recherche

sur les politiques, a présenté un cadre qui permet de mieux comprendre la pauvreté dans le contexte du concept plus vaste de l'exclusion sociale en se concentrant sur le point de rencontre entre un faible niveau de revenu et la participation à la vie sociale, économique et civique/politique. Ce cadre constitue une approche plus globale, tout en restant gérable, de l'analyse des politiques qui ont une incidence sur les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il offre également l'occasion d'aborder l'analyse de la pauvreté selon différents angles et dans une perspective plus à long terme plutôt que de se concentrer uniquement sur le niveau de revenu à un point donné dans le temps.

Grâce aux données les plus récentes sur la dynamique du revenu présentées par Garnet Picot, de Statistique Canada, les participants ont pu se faire une idée nouvelle de la pauvreté persistante parmi les membres de cinq groupes à risques. Si cette perspective peut se révéler utile pour l'orientation de certaines politiques rectificatives et préventives, les participants ont

**Approches pour prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale**

Abordant les différentes approches permettant de mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale et de tâche d'y remédier, Robert Haveman, de l'Université du Wisconsin, a présenté un indicateur de mesure analytique, portant sur la « pauvreté des capacités ». Cet indicateur décrit la pauvreté qui subsisterait en cas de situation idéale sur le marché du travail (c.-à-d., de l'emploi à temps plein toute l'année pour tous). Il permet d'établir la distinction entre un faible niveau de revenu attribuable à un manque de travail et les problèmes liés à des déficits sur le plan du capital humain et du capital social. Haveman soutient que le manque de capital humain se rapproche de la véritable substance de l'exclusion.

Inspiré par une conceptualisation plus européenne établissant un lien entre la pauvreté et l'absence de droits civiques et sociaux, François Blais, de l'Université Laval, s'est penché sur la logique et les avantages de l'instauration d'un revenu garanti pour tous (ou revenu de citoyenneté) et a abordé la question du cercle vicieux de la pauvreté et des contre-incitations au travail découlant des taux marginaux d'imposition. Essentiellement la solution proposée viserait à remplacer les systèmes de transferts ciblés par une allocation universelle (non liée aux

Le colloque annuel de l'International Institute on Social Policy de l'Université Queen's rassemble des responsables principaux de l'élaboration des politiques et des chercheurs de premier plan afin d'examiner les résultats des recherches récentes, ainsi que les grandes orientations en matière de politiques sociales. Le colloque de cette année a été organisé en partenariat avec le Développement des ressources humaines Canada et le Projet de recherche sur les politiques.

portrait sociologique de la vie civique et politique. Toutefois, malgré ce point de départ commun, de nombreux chercheurs ont passablement mis en doute une grande partie des documents consacrés au capital social qui ne tiennent pas compte des différences entre les genres. Dans le contexte de la participation politique, une grande part des travaux sur le niveau du capital social et sur ses incidences ont mis l'accent sur les grandes tendances nationales ou régionales et n'ont pas suffisamment tenu compte des formes spécifiques du contexte local. Ainsi, Mme Lowndes soutient que l'analyse selon les genres nous rappelle que nous en savons encore bien peu sur les mécanismes du capital social qui favorisent la démocratie et sur les conditions dans lesquelles ils sont efficaces.

Au Royaume-Uni, les études réalisées à l'échelle nationale semblent présenter des niveaux semblables de capital social chez les hommes et les femmes, mais, selon Mme Lowndes, ces données masquent des différences dans les formes et dans l'utilisation du capital social. En y regardant de plus près, elle constate que les hommes et les femmes détiennent et utilisent le capital social sous des formes et en fonction d'objectifs très différents. De plus, elle a observé que, même lorsque les hommes et les femmes ont établi des réseaux de capital social identiques en s'impliquant dans leur collectivité, une fois qu'ils s'engagent dans des activités politiques, les femmes sont moins susceptibles de « dépendre » leur capital social pour gravir les échelons des rôles officiels de premier plan que les hommes. Elle nous propose d'approfondir nos connaissances

sur les facteurs, notamment la structure institutionnelle, qui pourraient déclencher ou supprimer la mobilisation du capital social. De plus amples études devraient permettre d'examiner le mode de fonctionnement de ces facteurs au sein de divers groupes sociaux, et de comprendre comment ils pourraient être influencés par des décideurs et des groupes de citoyens.

Elisabeth Gidengil et Elizabeth Goodyear-Grant, du Département de sciences politiques de l'Université McGill, ont fait des constations semblables au Canada. Elles ont observé que des taux moyens semblables de participation au sein d'organismes officiels cachent d'importantes différences attribuables au genre. Les hommes ont tendance à appartenir à des organismes plus grands et plus complexes axés sur le travail et l'économie, tandis que les femmes ont tendance à appartenir à des organismes plus homogènes et axés sur la famille. La structure des réseaux informels des femmes se présente de façon différente de celle des hommes, les réseaux des femmes ayant aussi tendance à être plus petits et davantage axés sur des activités communautaires et caritatives que sur le travail et les loisirs. De façon générale, cela signifie que les femmes ont des relations de capital social indirect moins riches et qu'elles ont accès à des sources d'information plus redondantes — l'information étant une richesse clé qui découle du capital social. On pourrait s'attendre à ce que ces différences soient prises en considération sur le plan politique pour comprendre l'écart attribuable au genre dans le savoir politique observé au Canada. Cependant, à partir d'une

## Note

1 Pour plus de renseignements, voir le site Web [http://www.umanitoba.ca/gender\\_socialcapital/](http://www.umanitoba.ca/gender_socialcapital/). Consultez le 9 juin 2003. Le compte rendu de la conférence sera publié après révision. Pour toute information, veuillez communiquer avec Brenda O'Neill, professeure au Département de sciences politiques de l'Université du Manitoba.

enquête à l'échelle nationale, les conférences ont constaté qu'il reste des lacunes dans les données relatives au sexe, même quand les femmes et les hommes ont, à part égale, des réseaux différents (et même en tenant compte de variables comme l'âge, la scolarité, le revenu, la région, etc.). Corroborant l'argument de Vivien Lowndes, ces conclusions démontrent l'importance d'étudier les raisons pour lesquelles les hommes semblent retirer de plus grands avantages de leurs investissements en capital social, par rapport aux femmes.

Nous manquons d'espace ici pour résumer tous les points importants soullevés à la conférence du Manitoba. De façon générale, cette rencontre a clairement demandé que nous avons encore beaucoup à apprendre sur la manière dont le capital social fonctionne, ainsi que sur les moyens par lesquels des contextes particuliers ont une incidence sur le potentiel de générer et de dépenser du capital social. Il semble en ressortir le besoin d'études à micro-échelle sur les mécanismes du capital social et sur l'importance de comprendre l'influence du genre sur ces mécanismes.



# L'importance de la

## différence selon les genres

### le capital social, le genre et la participation civique et politique

Université du Manitoba,  
les 2 et 3 mai 2003

Robert Judge,  
Projet de recherche  
sur les politiques

Robert Judge  
est Agent de recherche  
en politiques pour le  
Projet de recherche sur les politiques.

Sans doute n'existe-t-il aucun aspect du capital social qui ait suscité autant de débats ces dernières années que ses incidences sur la participation à la vie civique et politique sur la santé des démocraties libérales. On doit reconnaître que les travaux du politologue d'Harvard Robert Putnam y ont largement contribué. Néanmoins, dans ce débat, on n'a pas encore étudié de près l'incidence du genre sur les formes de capital social et sur la participation à la vie civique et politique. Les contributions apportées dernièrement lors d'une conférence tenue à l'Université du Manitoba ont permis de faire un pas important et stimulant pour combler cette lacune. Intitulée *Gender and Social Capital*, cette conférence a eu lieu en mai dernier à Winnipeg et réunissait des politologues et des sociologues du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. Elle était organisée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), en collaboration avec divers partenaires des universités du Manitoba et McGill.

La thématique de la conférence portait sur la conception du capital social de Robert Putnam et sur son travail particulièrement intéressant relativement aux incidences du capital social sur la démocratie aux États-Unis (d'abord publié en 1995 dans un article intitulé « Bowling Alone » et repris ensuite dans un livre paru en 2000 sous le même titre). Selon Putnam, le capital social se définit par des réseaux sociaux d'où émanent les normes de réciprocité et de confiance qui émanent des réseaux sociaux. Il affirme que le capital social, particulièrement sous la forme d'activités associatives formelles, contribue à créer des habitudes de coopération et de confiance sociales qui, en retour, entraînent une plus grande participation à la vie civique et politique.

Ses résultats empiriques montrent qu'en raison des changements technologiques et sociaux survenus aux

États-Unis, le pays connaît un déclin continu de son capital social depuis plusieurs décennies, ce qui mine la participation politique et le bien-être de la démocratie.

Barbara Arneil, professeure au Département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a ouvert la conférence en critiquant la conception qu'a Putnam du capital social et de l'état de la démocratie américaine. Pour Barbara Arneil, la vision de Putnam, et le portrait impliqué qu'il dresse d'un « âge d'or » révolutionnaire de la vie collective américaine des années 1950, semble moins convaincante lorsqu'on l'examine sous l'angle de la race ou de l'analyse selon les genres. Elle prétend qu'au cours des dernières décennies, les structures d'activités associatives et de participation à la politique des femmes reflètent un changement vers une société meilleure, plus juste et plus inclusive. Elle fait le point sur l'accusation bien connue portée contre Putnam concernant le constat qu'il dresse du déclin de l'affiliation aux associations traditionnelles, mais qui ne rend pas compte des nouvelles structures de participation. Un exemple qu'elle donne est celui des Guides aux États-Unis, que Putnam ne cite pas dans ses travaux sur les taux d'affiliation. Bien que les Guides ne constituent pas un nouvel organisme en tant que tel, l'association a subi une profonde transformation afin d'être plus inclusive et plus ouverte au cours des dernières années (par opposition à diverses organisations féminines traditionnelles que Putnam cite dans son étude).

Une contribution des plus percutantes de la conférence a été celle de Vivien Lowndes, professeure en Études d'administration locale à l'Université De Montfort au Royaume-Uni. Mme Lowndes fait remarquer que le capital social, tout comme les études de la condition féminine, donne un

L'importance n'apparaît pas clairement quand on reste enfermé dans les limites d'une seule discipline ou sous-matière (comme la majorité des érudits ont, malheureusement, coutume de le faire). Par elles-mêmes, les explications de Dayton-Johnson — que les citoyens appartenant à des sociétés plus égalitaires sont probablement plus en santé, que les sociétés où règne « plus de confiance » sont vraisemblablement plus prospères, que l'éducation est bonne pour la cohésion sociale — ne sont pas particulièrement nouvelles mais, dans leur ensemble, elles possèdent une indiscutable logique et cohérence. En signalant que « le confort » peut avoir son importance pour des raisons intrinsèques, aussi bien qu'essentielles, une idée qu'il puise chez Amartya Sen, Dayton-Johnson fait également œuvre utile. Le chapitre consacré au potentiel et aux pièges de « l'augmentation progressive » est particulièrement solide (encore que plutôt court, au vu de son importance politique).

En contrepartie de tous ces aspects positifs, toutefois, l'ouvrage présente des faiblesses nombreuses et irritantes, à différents degrés. Premièrement, Dayton-Johnson s'appuie trop sur les conclusions d'études portant sur la régression de la croissance d'un pays à l'autre et témoigne d'une déférence manifeste à l'encontre de cette approche méthodologique. Pareilles études ont connu leurs beaux jours au milieu des années 1990 et peuvent fournir une information simplifiée (et sont par conséquent stratégiquement révélatrices au tout début d'une démarche intellectuelle), mais c'est tout ou presque. La majorité des chercheurs qui s'intéressent à la croissance reconnaît que le défi politique est de réagir à des problèmes particuliers dans des pays ou des contextes précis, ce qui requiert une connaissance précise du pays ou du contexte en question, ce que les généralisations

glanées sur les régressions de croissance entre pays ne peuvent évidemment pas faire.

Deuxièmement, alors qu'il faut manifestement détenir une solide base intellectuelle pour suivre son argumentation, Dayton-Johnson assume jetté ses lecteurs à une analyse relativement longue et précocée des micro-fondations des résultats macro-économiques via la théorie des jeux, dans ce qui paraît être essentiellement une tentative d'impressionner ses collègues économistes universitaires (ou tout au moins de retenir leur attention). Si vraiment elle était nécessaire, cette matière aurait dû être consignée dans un appendice, que les lecteurs intéressés auraient pu consulter au besoin.

Troisièmement, cet épisode annonce le plus important problème de cet ouvrage, dont l'auteur s'efforce immanquablement de s'adresser à des groupes très divers de lecteurs. Je suis prêt à parier que les universitaires seront favorablement surpris par les études empiriques, mais trouveront le ton général trop informel. Les profanes apprécieront peut-être cette dernière approche, mais seront perdus, voire même stupéfiés, devant l'analyse de la théorie des jeux et la ligne sinueuse de l'argumentation. Et, pour leur part, les responsables de l'élaboration des politiques et praticiens apprécieront les efforts de l'auteur pour baser son analyse sur des exemples tirés de la vie et du travail de terrain, mais trouveront extrêmement peu d'indications sur la manière dont ils pourraient mettre en œuvre les « implications pour les politiques » — de meilleures écoles, une redistribution plus progressive des revenus, un système de protection et des normes du travail renforcées — qu'il souligne, peu d'entre elles étant distinctement associées avec une perspective de cohésion sociale (ou pouvant en résulter).

La réelle valeur ajoutée d'une perspective de cohésion sociale, est, me semble-t-il, en premier lieu, de chercher pourquoi de telles politiques ne sont pas appliquées plus souvent (c.-à-d., pourquoi « les bons élus » mettent toujours en œuvre de « mauvaises politiques », deuxièmement, d'offrir des exemples provenant de contextes spécifiques démontrant comment la « cohésion sociale » a effectivement vu le jour et a été entretenue et soutenue dans des communautés distinctes, et le rôle joué (le cas échéant) par des agents externes dans ces processus. Le Canada a véritablement lancé quelques-unes des expérimentations politiques les plus innovatrices au monde dans ces domaines, mais malheureusement Dayton-Johnson n'y fait aucune référence. Sa dépendance extrême vis-à-vis d'une forme de preuve empirique et d'une base théorique (même si elles sont utilisées dans des disciplines différentes) semble avoir bridé sa capacité à intéresser le lectorat d'universitaires, de citoyens et de responsables de l'élaboration des politiques qu'il cherche à joindre et, plus grave encore, l'a rendu pratiquement muet sur les questions de savoir « comment » appliquer ces politiques.

La publication de *Social Cohesion and Economic Prosperity* survient au moment où l'on s'intéresse beaucoup aux dimensions sociales de la vie économique. En tant qu'introduction générale aux idées clés, il constitue un survol rationnel et informatif, mais à vouloir contenter trop de monde, il finit inévitablement par n'en satisfaire que quelques-uns de temps en temps. Il sera surtout utile aux étudiants de premier cycle et aux profanes cultivés, particulièrement au Canada (d'où est tirée la majorité des exemples du quotidien, si ce n'est des expériences politiques), et pourrait inspirer des travaux futurs sur cet enjeu crucial.



# Cohésion sociale et prospérité économique

Jeff Dayton-Johnson  
(Toronto : James Lorimer  
and Company, 2001)

Compte rendu de  
Michael Woolcock  
Banque mondiale et  
Université Harvard

Michael Woolcock est spécialiste supérieur des sciences sociales avec le groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale et Conférencier agrégé en politique publique à l'Université Harvard.

Pour diverses raisons, nous avons été témoins, au cours de la dernière décennie, d'un regain d'intérêt envers les dimensions sociales de la vie économique. Plusieurs expressions contenant le terme « social » ont fait leur apparition, parmi lesquelles les plus usitées sont le capital social, l'exclusion sociale, la capacité sociale et la cohésion sociale. C'est cette dernière expression que l'économiste Jeff Dayton-Johnson (de l'Université Dalhousie) a choisi d'utiliser pour traiter de ce sujet, dans son livre *Social Cohesion and Economic Prosperity*. Pour Dayton-Johnson, la cohésion sociale fait généralement référence à « l'interconnectivité et à la confiance au sein d'un groupe de personnes » et, fondamentalement, elle exerce une influence sur la prospérité économique en « modifiant les objectifs à atteindre par les personnes et en aidant les groupes de décideurs rationnels à éviter les conséquences néfastes de la défection massive » (p. 50). En permettant tant aux particuliers (et aux groupes) de résoudre plus aisément un éventail de dilemmes envahissants auxquels se heurte l'action collective, cette « cohésion sociale » rend la société plus efficiente et efficace dans le déploiement politique de ses ressources économiques (et autres) limitées et accroît sa capacité à répondre de façon plus constructive à toutes sortes de crises. Dayton-Johnson soutient, en dépit de certains inconvénients majeurs, que toutes choses étant par ailleurs égales, les sociétés détentrices d'un maximum de cohésion sociale sont celles qui sont généralement les plus heureuses, saines et riches.

*Social Cohesion and Economic Prosperity* est à la fois un ouvrage utile, pénetrant, mais aussi irritant. Il est utile parce qu'il résume un nombre considérable d'articles universitaires et de rapports sur les politiques et présente leurs conclusions de manière accessible. Il est pénétrant parce qu'il crée, entre différentes disciplines de sciences

sociales et au sein même de celles-ci, des liens qui devraient être établis plus souvent. Mais il est irritant, malgré tout, parce qu'il ne trouve jamais vraiment sa propre voie, tergiversant en tentant de plaire simultanément aux économistes universitaires (avec son analyse hors de proportions de la théorie des jeux, lui conférant de ce fait un fondement putatif de rigueur intellectuelle), au grand public (avec son rapide survol de problèmes complexes et ses références folkloriques à la culture populaire) et aux élus pragmatiques (avec sa liste d'épicerie sans fin sur les grandes « implications pour les politiques »).

Bien que louable en principe, dans la pratique, tenter de s'adresser à des publics aussi divers représente un défi imposant même pour un écrivain chevronné, et je finis par suspecter que la quête noble mais vaine de Dayton-Johnson de vouloir s'adresser à tous l'a menée à ne joindre personne. Il est utile de creuser plus à fond chacun de ces trois aspects.

Dayton-Johnson a écrit un livre qui pourrait être utile, surtout parce que la diversité et le nombre de publications portant sur les dimensions sociales de la vie économique augmentent de façon exponentielle chaque année. Les néophytes ne peuvent se contenter de lire le dernier article ou rapport et espérer se mettre rapidement au courant des différentes façons dont les érudits et praticiens présentent ces problèmes. Dayton-Johnson connaît la plupart des travaux clés provenant de ces différents domaines et a rendu un très grand service (surtout aux étudiants) en rapportant avec fidélité (et un certain manque de sens critique) le fondement de leurs conclusions et messages.

De plus, en cherchant non seulement à résumer mais aussi à synthétiser ces idées, il fournit également au lecteur des éclaircissements essentiels étayés par plusieurs études différentes, dont

## Le monde entier dans une seule ville

Malheureusement, bien souvent, la simple logique qui consiste à augmenter les dépenses gouvernementales pour résoudre des problèmes sociaux ne permet de rien résoudre du tout en raison d'un manque de compréhension du problème, des solutions envisagées pour mettre en œuvre des solutions efficaces. Il est loin d'être évident que les gouvernements sont en mesure de résoudre tous les problèmes sociaux, encore bien moins par un simple transfert de fonds publics vers ceux qui sont « près » du problème.

Pour assurer une gouvernance responsable, il est essentiel de procéder à l'évaluation minutieuse d'un problème et de son ampleur afin de décider si le gouvernement doit prendre ou non des mesures et si celles-ci représentent la manière la plus efficace d'atténuer des problèmes sociaux. La recherche peut revêtir une valeur inestimable si elle tient compte du véritable impact des interventions gouvernementales et évalue l'impact probable d'interventions potentielles dans l'avenir; elle est encore plus utile lorsqu'elle offre une comparaison entre plusieurs modes d'intervention au plan communautaire, par exemple, ou même l'option de ne pas intervenir. Souvent, les forces sociales sont en elles-mêmes de puissants agents de changement social progressiste. Nous avons donc besoin de recherches qui en dévoilent plus long aux responsables de l'élaboration des politiques que la simple existence d'un problème. Nous avons aussi besoin d'une évaluation saine de sa gravité, de l'endroit où chercher les solutions efficaces et, par corrélation, où il est inutile de le faire.

Meyer Burstein et Howard Duncan, « World in a City: A View From P. Laphier (dir.), *The World in a City*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

Fried fait une étonnante observation, ainsi qu'une évaluation, des écrits sur le capital social dans son chapitre sur le capital social au sein du monde (post)moderne. Il avance que les conditions postmodernes, considérées sous l'angle des changements dans le travail, les structures familiales, la déréglementation du marché, la technologie de l'information, les progrès scientifiques et l'émergence d'une société du risque, peuvent en fait créer des situations plutôt favorables au capital social. Contrairement à ceux qui voient un déclin dans le capital social, Fried affirme que, dans les pays où prévalent de plus en plus ces nouvelles conditions, nous pourrions en fait être témoins d'un changement de fond du capital social dans le sens, par exemple, d'un accroissement de l'engagement civique de façon informelle et à plus petite échelle, reflétant une individualisation accrue des relations sociales et un profond remodelage de l'identité. La tentative de Field de rassembler les écrits sur le capital social avec ceux sur les conditions postmodernes et la société du risque mérite incontestablement qu'on s'y attarde.

De façon générale, cependant, le but de cet ouvrage n'est pas de présenter une nouvelle ligne de recherche, mais plutôt de donner un sens à la recherche existante sur le capital

social. Compte tenu de la confusion croissante entourant le concept de capital social et parallèlement de l'intérêt, qui n'a jamais été aussi grand, à l'appliquer à divers secteurs problématiques, *Social Capital* rend un inestimable service en offrant une présentation approfondie de l'état des travaux en la matière. Les nouveaux étudiants du capital social devraient aujourd'hui commencer leur travail par la lecture de cet ouvrage.

### Note

- 1 La notion d'une société du risque a été surtout mise en évidence dans les travaux d'Ulrich Beck et Anthony Giddens. Selon ces derniers, l'évolution vers une nouvelle société du risque tient à la dégradation croissante de la confiance en la sécurité des formes traditionnelles d'identité collective dans les sociétés industrialisées et au sentiment généralisé que l'avènement de la technologie et les progrès scientifiques ont conféré à l'humanité un plus grand contrôle, mais aussi une capacité accrue de nuire à la gestion de la planète. Il en résulte une société où la vie citoyenne est plus individualisée et réflexive, confrontée à un monde présentant de nouvelles formes de risque et d'incertitude.



# Social Capital

John Field

(Londres : Routledge, 2003)

**Compte rendu de  
Robert Judge  
Projet de recherche  
sur les politiques**

Robert Judge  
est Agent de recherche  
en politiques pour le  
Projet de recherche sur les politiques.

La compréhension des travaux sur le capital social représente un réel défi pour les néophytes. Au début

des années 1990, à peine une poignée d'articles concernant le capital social avait été publiée, leur contenu pouvait être assimilé relativement rapidement. Toutefois, après une décennie d'intérêt accru des cercles universitaires et politiques sur cette question, il existe aujourd'hui des milliers d'études sur pratiquement toutes les disciplines des sciences sociales et des politiques publiques, révélant un grand nombre de divergences sur la façon de définir et d'opérationnaliser le concept. Un tel désaccord et une telle confusion ne devraient pas surprendre au regard de la nature exploratoire du sujet et de son évolution extrêmement rapide. Toutefois, l'état actuel des travaux constitue pour les néophytes un embrouillement décourageant.

Reconnaissant le besoin actuel d'une présentation approfondie de la question du capital social, l'ouvrage que John Field a récemment publié sur le sujet cherche à combler ce vide et, de fait, y réussit parfaitement. Social Capital donne un précieux aperçu de l'évolution du concept à travers les disciplines et de l'évolution des directions qu'il prend actuellement. Le traitement du sujet sous forme de livre fournit une étude beaucoup plus complète que celle contenue dans les travaux présentés sous forme d'articles. Même si quelques points ici et là sont discutables, Field rend un service inestimable en offrant un panorama approfondi, incontestablement nécessaire, des écrits sur le capital social.

Field commence par une présentation du travail de trois autorités sur la notion de capital social : Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam. Il n'est pas le premier à reconnaître l'importance de ces sommités, et d'ailleurs la majorité des analyses débutent en les citant. Ceci dit, ces travaux ne consacrent en

général qu'un paragraphe ou deux à chacun d'eux, tandis que Field présente une analyse bien plus approfondie de leurs contributions, notamment de leurs points forts et leurs points faibles. Cela ne remplace pas, bien entendu, la lecture des travaux originaux de ces auteurs, mais c'est de loin le meilleur aperçu de leur travail actuellement disponible.

Les présentations des travaux de Bourdieu, Coleman et Putnam par Field bénéficient d'un traitement pratiquement égal. Quelque peu étrange, néanmoins, est son affirmation (p. 42) selon laquelle, comparativement, l'approche de Coleman [Traduction] « est la plus susceptible de fournir une nouvelle compréhension du comportement social et politique », affirmation qu'il n'explique pas clairement. L'analyse que fait Field des points faibles de l'approche de Coleman demeure plus approfondie que celles de Bourdieu et de Putnam. Par ailleurs, dans sa conclusion (p. 141), Field laisse entendre que, même si l'on peut reprocher à Putnam de ne pas être assez explicite et de confondre cause et effet dans son élargissement du concept du niveau des personnes à celui des États et nations, son approche peut néanmoins être plus utile, en ce qu'elle appréhende véritablement la complexité des multiples facettes du capital social, que certaines approches du type micro-échelle.

Outre son analyse des écrits de Bourdieu, de Coleman et de Putnam, Field offre une présentation très utile des travaux sur les réseaux sociaux (principe fondamental du capital social), les constatations empiriques sur le rôle des réseaux du capital social dans les quatre domaines de l'éducation, du bien-être économique, de la santé et de la criminalité, les débats sur la face obscure du capital social et les tentatives de l'appliquer à des contextes de politiques publiques.

## Les hommes, les femmes et le capital social

En plus de présenter différents chapitres sur le capital social aux Pays-Bas, cet ouvrage renferme le premier rapport à l'échelle nationale sur le capital social au Canada. Bonnie Erickson se sert du sondage réalisé pour les élections fédérales de 2000 pour illustrer la variation du capital social à l'échelle du pays. En examinant dans quelle mesure les gens connaissent des hommes et des femmes occupant des postes divers, Bonnie Erickson explore les différences dans l'accumulation et l'utilisation du capital social selon le sexe des personnes. Elle illustre aussi le parallélisme entre la variation du capital social et celle d'autres caractéristiques individuelles, dont l'âge, l'origine ethnique, le degré d'instruction, la situation d'emploi, l'état matrimonial et (surtout) la participation à des organismes bénévoles. Elle décrit en outre les différences macrostructurelles, notant que le capital social est plus faible dans les régions métropolitaines et plus fort dans les provinces maritimes.

Henk Flap et Beate Volker (dir.), *The Creation and Returns of Social Capital*, New York, Routledge, 2003.

Heath, A. 1999. *Job Search Methods, Neighborhood Effects and the Youth Labour Market*. Research Discussion Paper 99-07. Sydney, Reserve Bank of Australia, 1999.

Lin, N. 1999. « Social Networks and Status Attainment ». *Annual Review of Sociology*, 25 : 467-487.

D. Narayan, 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington : Banque mondiale.

Productivity Commission. 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and Its Policy Implications*. Research Paper, AusInfo, Canberra.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.

Putnam, R. (avec R. Leonardi et R. Y. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.

Stone, W. 2001. *Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*. Research Paper n° 24. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Stone, W. et J. Hughes. 2002. *Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity*. Research Paper n° 27. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Stone, W., M. Gray et J. Hughes. 2003. *Social Capital at Work: How Family, Friends and Civic Ties Relate to Labour Market Outcomes*. Research Paper n° 31. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Winter, I. 2000. « Major Themes and Debates in the Social Capital Literature: The Australian Connection ». Chapitre 2 (p. 17-42) dans *Social Capital and Public Policy in Australia*, I. Winter (dir.). Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Woolcock, M. 1998. « Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework ». *Theory and Society*, 27 : 1-57.

appel à des contacts professionnels. Par ailleurs, les personnes du type de capital social pauvre sont moins susceptibles que des personnes d'autres groupes de capital social de trouver un emploi grâce aux collègues ou aux contacts professionnels, une méthode de recherche d'emploi pouvant mener à un emploi d'excellente qualité. L'ampleur de ces différences et de ces inégalités montre qu'il s'agit d'un sujet qui mérite davantage de recherche et d'analyse sur le plan des politiques.

## Notes

1 Communiqués avec Wendy Stone, directrice adjointe à la recherche, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), à l'adresse électronique suivante : Wendy.Stone@ahuri.edu.au, ou visitez le site [www.ahuri.gov.au](http://www.ahuri.gov.au) pour télécharger un exemplaire du rapport de recherche sur lequel le présent article est basé. Les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AIJS ou de l'AHURI.

2 Dans le rapport intégral, les relations entre les indicateurs des dimensions distinctes du capital social, notamment la confiance, la réciprocité et les caractéristiques de réseau, sont aussi examinées par rapport à la recherche d'emploi et au statut au sein de la population active. Bien que certaines relations soient établies, c'est toute la combinaison de caractéristiques résumée par l'approche typologique qui est le plus fortement liée à la réussite dans la recherche d'emploi.

## Renvois

Bourdieu, P. 1993. *Sociology in Question*. Sage, Londres.

Coleman, J. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology*, 94 : S95-S120.

Devine T. et N. Kiefer. 1991. *Empirical Labor Economics: The Search Approach*. Oxford : Oxford University Press.

Ehrenberg R. et R. Smith. 1997. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 6<sup>e</sup> édition, Massachusetts : Addison-Wesley.

Granovetter, M. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Londres : Harvard University Press.



emploi grâce à un contact direct avec un employeur. Ce groupe est en outre plus susceptible d'avoir fait appel à la famille et aux amis (31,6 p. 100) et d'avoir répondu à une offre d'emploi (35,3 p. 100) que les répondants des autres types de capital social.

Parmi les autres types, les méthodes de recherche d'emploi utilisées sont généralement semblables. Les répondants du type de capital social riche sont les moins susceptibles d'avoir eu recours à la famille et aux amis, et les plus susceptibles d'avoir obtenu un emploi directement avec les collègues ou contacts professionnels, sans doute parce que le type de capital social riche a d'autres options. Cette conclusion est partiellement importante puisqu'elle signifie que les personnes dont le type de capital social est pauvre font preuve d'une plus grande confiance envers la famille et les amis pour trouver un emploi, bien qu'elles entretiennent moins de liens de ce genre, en moyenne, que celles des autres types de capital social.

Résumé

L'une des limites de la plupart des analyses du capital social est la difficulté de déterminer les liens de cause à effet lorsqu'on trouve des rapports entre les indicateurs de mesure du capital social et les divers résultats. L'analyse du rapport entre le capital social et la recherche d'emploi nous permet de décrire plus fidèlement la relation causale entre le capital social et la réussite individuelle sur le marché du travail.

Les indicateurs de mesure de type capital social sont considérés comme étant fortement et statistiquement liés à la méthode de recherche d'emploi utilisée. Cette relation illustre l'utilité de la typologie de capital social pour expliquer la diversité des résultats obtenus sur le marché du travail<sup>2</sup>. Les différences sont frappantes, en particulier en ce qui concerne les écarts entre l'obtention d'emplois par l'entremise des contacts professionnels,

TABEAU 2

Prédiction des méthodes de recherche d'emploi selon le type de capital social

TYPE DE SOCIAL CAPITAL				
Capital riche	A tendance civique	A tendance informelle	Capital social pauvre	%
28,4	32,5	26,3	35,3	
39,3	32,2	31,2	25,9	
13,3	17,9	16,9	31,6	
19,0	17,4	25,7	7,2	
Contact direct avec les employeurs				
Famille et amis				
Collègues ou contacts professionnels				

Nota : la probabilité prévue de se retrouver dans une des catégories du marché du travail est calculée en fixant les variables autres que de capital social à leur moyenne d'échantillon, puis en variant le type de groupe de capital social en maintenant toutes les autres variables à leur moyenne d'échantillon.

Source : FSAC, 2001.

de la famille et des amis. Par exemple, les répondants du type de capital social pauvre dépendent beaucoup plus des canaux informels que n'importe quel autre type de capital social et sont beaucoup moins susceptibles d'obtenir un emploi à l'aide de contacts professionnels.

En résumé, les résultats de la recherche présentés dans cet article nous permettent de tirer plusieurs conclusions clés :

- Le capital social joue un rôle déterminant dans le statut au sein de la population active;
- les conclusions sont, en partie, cohérentes avec la théorie influente de la « force des liens faibles » (Granovetter, 1974). Les contacts professionnels sont un moyen important de trouver de l'emploi, mais ce n'est pas le cas pour tout le monde. En fait, l'article laisse entendre que la « force des liens serrés » est particulièrement importante pour les personnes au capital social restreint et aux liens plus vulnérables avec le marché du travail, pour lesquels les amis et la famille revêtent une importance particulière pour trouver de l'emploi;

Pour terminer, nous allons analyser davantage ce dernier point. Le capital social peut refléter ou aggraver les inégalités ou les différences actuelles entre les gens à la situation socio-économique plus favorable et moins favorable au sein de la population active. En effet, il est probable que la famille pour trouver un emploi par les personnes issues de milieux socioéconomiques pauvres mène à des emplois de qualité inférieure, contrairement aux personnes ayant connu des circonstances socioéconomiques meilleures, qui seraient, pour leur part, plus susceptibles d'avoir fait

TABEAU 1

Les effets marginaux des éléments déterminants de la méthode de recherche d'emploi utilisée, les répondants qui travaillent et le type de capital social

MÉTHODE DE RECHERCHE D'EMPLOI				
Types de capital social	Capital social riche	À tendance informelle	Capital social pauvre	Probabilités de scénario de référence
Contact direct	-4,0	-7,0	5,3	30,2
	5,9	-1,9	-3,6	28,5
	-4,2	-1,4	13,4	15,3
	2,3	*10,2	*-15,1	26,0
Famille ou amis	Contact avec employeur	Annonce	%	%
Contact professionnel	%	%	%	%

Nota : les estimations sont limitées à la population en âge de travailler (de 18 à 64 ans). Les probabilités de scénario de référence dans la dernière rangée indiquent la probabilité que le « répondant moyen » fasse partie des diverses catégories de la population active. Les effets marginaux présentés dans ce tableau proviennent des estimations logit multivariées des éléments déterminants de la réussite sur le marché du travail. Un large éventail de caractéristiques démographiques et de capital humain a été pris en considération. Les effets marginaux indiquent le changement dans cette probabilité, à partir d'un changement dans les variables explicatives respectives. Puisque la personne de référence se trouve toujours sur le marché du travail, les effets marginaux doivent être nuls dans chaque rangée. L'astérisque (\*) dénote un effet marginal considérable au niveau de signification de 5 p. 100.

Source : FSAC, 2001.

L'enquête. Les travailleurs autonomes sont exclus de cette analyse puisque le processus de mise sur pied d'une entreprise se distingue tout à fait du processus de recherche d'emploi auprès d'un employeur. Étant donné l'existence de quatre méthodes de recherche d'emploi, le modèle statistique approprié est un modèle logit multinomial (pour plus de détails à ce sujet, voir l'article intégral). Ce modèle compare les variables afin de déterminer lesquelles sont les plus susceptibles de « prédire » les diverses méthodes de recherche d'emploi utilisées par les répondants pour trouver leur dernier emploi. Les indicateurs de mesure de types de capital social faisaient partie du modèle, tout comme les éléments déterminants habituels de la recherche d'emploi, notamment les études, la région de résidence, le type de famille, l'état de

chômeur pendant les 12 derniers mois, la santé, le statut migratoire (s'il y a lieu) et le contexte socioéconomique de la région où habite le répondant. Comme on s'y attendait, ce modèle a révélé que la méthode de recherche d'emploi dépend des divers éléments déterminants habituels, comme les études, la santé, l'écart entre régions rurales et régions urbaines et le contexte socioéconomique dans la région. Cependant, dans le cadre de cet article, nous ne présentons que les estimations des variables de capital social. Le tableau 1 présente les estimations de la relation entre le type de capital social et la méthode de recherche d'emploi utilisée. Les estimations révèlent qu'il existe une relation importante entre le type de capital social et la méthode de recherche d'emploi avec succès. Les répondants du type de capital social riche sont plus

susceptibles, à raison de 2,3 p. 100, d'avoir fait appel à un contact professionnel et, à raison de 5,9 p. 100, d'avoir trouvé leur emploi au moyen d'un contact direct avec l'employeur. Les répondants du type à tendance informelle sont moins susceptibles que la moyenne des répondants (à raison de 7 p. 100) d'avoir trouvé un emploi grâce à une annonce et (à raison de 10,2 p. 100) d'avoir eu recours à un contact professionnel. Les répondants du type de capital social pauvre sont beaucoup moins susceptibles d'avoir fait appel à un contact professionnel (15 p. 100) et de 3,6 p. 100 moins susceptibles d'avoir trouvé un emploi au moyen d'un contact direct avec l'employeur. Les répondants de ce type sont néanmoins plus susceptibles d'avoir trouvé leur emploi par une annonce (5,3 p. 100) et par la famille ou les amis (13,4 p. 100). Il est important de souligner que ces estimations ne tiennent pas compte des personnes restées sans emploi pendant les deux années précédentes et ne peuvent donc s'appliquer par l'existence de répondants qui n'avaient pas d'emploi parce qu'ils avaient moins de contacts professionnels. Une autre façon d'illustrer les résultats est de présenter la méthode de recherche d'emploi utilisée pour chacun des types sociaux. Ces probabilités sont présentées dans le tableau 2. Les répondants du type de capital social pauvre sont de loin les moins susceptibles d'avoir eu recours à des collègues ou à des contacts professionnels, puisque seulement 7,2 p. 100 d'entre eux ont trouvé leur emploi actuel de cette façon. Cette situation se compare avec les taux de recours aux collègues ou aux contacts professionnels de 17,4 p. 100 parmi les répondants du groupe à tendance civique, de 19 p. 100 parmi ceux du capital social riche et de 25,7 p. 100 parmi ceux du groupe de capital social à tendance informelle. Les répondants du type de capital social pauvre sont aussi moins susceptibles d'avoir obtenu un



## Capital social et recherche d'emploi

### Données et méthode

En 2001, l'AIFS a entrepris une enquête nationale aléatoire sur les foyers australiens, fondée sur la définition du capital social présentée ci-dessus et sur un cadre théorique élaboré dans le projet Familles, Social Capital and Citizenship (Stone, 2001). En tout, 1 506 répondants âgés de 18 ans et plus ont participé à l'enquête. Les entrevues ont été menées par téléphone, et on a recueilli des renseignements détaillés concernant les réseaux des répondants, leurs sentiments de confiance et de réciprocité, aussi bien que leur statut au sein de la population active et leur expérience récente sur le marché du travail, en plus d'autres renseignements démographiques. Ces données offrent donc une description détaillée du capital social, mesuré sur le plan individuel, et représentent les seules données spécialisées de ce genre sur le capital social en Australie. Elles démontrent, par exemple, que l'ampleur des réseaux informels, civiques et institutionnels des répondants varie, que ces réseaux sont denses et chevauchants, qu'ils sont diversifiés, et à quel point la confiance et la réciprocité des répondants dans une série de circonstances semblent fonctionner au sein de leurs divers réseaux.

Étant donné la nature multidimensionnelle du capital social, on peut suivre différentes approches analytiques pour en faire une étude empirique. Aux fins de la présente analyse, nous privilégions une approche élaborée dans nos travaux antérieurs, qui tient compte de tout le « stock » ou la « diversité » de relations de capital social que les personnes entretiennent, et des rapports entre ces relations et d'autres résultats, en l'occurrence, la réussite au sein de la population active. Plus particulièrement, il s'agit de techniques statistiques, connues comme

étant des « analyses typologiques », pour lesquelles des groupes de répondants sont constitués selon des ressemblances dans toute la diversité de leurs relations de social capital, qui nous ont permis de mettre au point une typologie de capital social servant à analyser les liens entre la combinaison des réseaux d'une personne et divers autres résultats (Stone et Hugues, 2002). L'avantage de cette approche est qu'elle permet d'examiner le capital social comme un tout, plutôt que cha-

cune de ses dimensions séparément (l'article intégral présente une analyse des diverses dimensions).

Grâce à cette analyse typologique, nous avons pu regrouper les répondants selon quatre principaux types de capital social (Stone et Hugues, 2002) :

- le type de capital social riche – caractérisé par des niveaux élevés de rapports, de confiance et de réciprocité dans tous les types de réseaux (18 p. 100 de l'échantillon);
- le type à tendance civique – caractérisé par de solides affiliations de groupes et des niveaux élevés de confiance généralisée (55 p. 100 de l'échantillon);
- le type de capital social pauvre – caractérisé par quelques rapports dans les domaines informels, civiques et institutionnels, et qui démontre un niveau peu élevé de confiance et de réciprocité dans chacun des rapports (7 p. 100 de l'échantillon).

### plein nettement plus bas.

*Les personnes du type de capital social pauvre connaissent un taux d'emploi plus bas que tous les autres types et, parmi les personnes dont le travail est rémunéré, un taux d'emploi à temps*

Il convient de souligner que ces types de capital social ont des liens manifestes avec divers indicateurs de mesure de la situation socio-économique. Dans des recherches antérieures, nous avons constaté, par exemple, que les répondants du type de capital social pauvre ont souvent un niveau de scolarité plus bas, une santé qu'ils disent n'être pas très bonne et qu'ils sont beaucoup moins susceptibles de posséder leur propre maison (Stone et Hugues, 2002). Il est à noter que le taux d'emploi dans chaque groupe varie également. Les personnes du type de capital social pauvre connaissent un taux d'emploi plus bas que tous les autres types et, parmi les personnes dont le travail est rémunéré, un taux d'emploi à temps plein nettement plus bas.

**Modélisation des éléments déterminants de la recherche d'emploi**

Dans l'enquête, on a demandé aux répondants qui travaillaient : « Comment avez-vous trouvé votre dernier emploi? ». Souvent, c'était en répondant à une annonce (29,3 p. 100 des répondants ont trouvé leur emploi de cette façon). Une proportion semblable de répondants ont trouvé leur emploi en communiquant directement avec l'employeur (26,8 p. 100). Le nombre de répondants qui ont eu recours à des contacts personnels pour se trouver un emploi était également élevé : 25,5 p. 100 ont utilisé des contacts professionnels et 18,4 p. 100 sont passés par leur famille ou leurs amis pour se trouver un emploi (ces taux sont généralement conformes aux statistiques officielles). Vu l'accent mis sur la réussite dans la recherche d'emploi, l'analyse est fondée sur les répondants qui travaillaient au moment de

L'accent mis sur la méthode de recherche d'emploi présente un intérêt particulier étant donné que c'est précisément ce processus qui représente le mode d'influence le plus évident du capital social sur la réussite sur le marché du travail. Toutefois, la portée de la relation entre le capital social et la réussite sur le marché du travail présente un intérêt plus vaste, parce qu'elle attire l'attention sur le rôle des liens familiaux, informels, civiques et institutionnels des particuliers pour soutenir la participation au sein du marché du travail. De plus, tandis que l'analyse du capital social est souvent limitée par la difficulté d'en déterminer la causalité, l'analyse des relations occasionnelles, quant à elle, est beaucoup plus claire.

## Conception et mesure du capital social

Bien qu'on ait discuté abondamment de la définition précise du capital social, étant donné son « ascendance » multidisciplinaire (Woolcock, 1998), nous adoptons la définition voulant qu'on puisse percevoir le capital social comme un ensemble de réseaux sociaux caractérisés par des normes de confiance et de réciprocité (Bourdieu, 1993; Coleman, 1988; Putnam, 1993; voir Winter, 2000, pour une analyse de cette question). L'essence du capital social repose sur des relations sociales de qualité. En effet, c'est la qualité des relations, perçue sous l'angle du concept de capital social, qui a une incidence sur la capacité des gens de régler collectivement les problèmes communs auxquels ils font face et d'atteindre des résultats avantageux pour tous. Par conséquent, le capital social peut être perçu comme une ressource de l'action collective, qui peut mener à toute une série de résultats à différents niveaux de l'échelle sociale.

Les types de relations sociales qu'englobe le concept de capital social peuvent être perçus comme étant

informels, civiques ou généralisés et institutionnels (Stone, 2001; Stone et Hugues, 2002). Le capital social informel comprend des relations basées sur la confiance et la réciprocité au sein des réseaux de la famille, de la parenté, des amis et des voisins. Des liens civiques se tissent avec les membres d'organisations et d'associations officielles, et des relations généralisées sont créées avec d'autres membres de la société, inconnus d'une personne (par exemple, d'autres personnes qui habitent le quartier, ou de façon générale, les Australiens). Quant aux liens institutionnels, ce sont ceux qu'une personne a avec des systèmes de plus grande envergure, notamment le système juridique, éducatif, commercial, syndical, etc. La distinction entre les types de capital social informel, civique/généralisé et institutionnel correspond en gros à la distinction faite récemment dans la théorie du capital social, entre le capital social affectif, relationnel et instrumental (Narayan, 1999; Woolcock, 1998).

## La réussite sur le marché du travail et le capital social

Le capital social peut avoir une incidence sur la réussite d'une personne dans le marché du travail de plusieurs façons; la plus évidente est par l'entremise de son incidence sur l'efficacité dans la recherche d'emploi. L'un des objectifs principaux du marché du travail est de coordonner l'information ou les signaux entre les employeurs et leur main-d'œuvre potentielle (Ehrenberg et Smith, 1997). Le jumelage entre les travailleurs et les employeurs représente en effet un grand défi, étant donné que les travailleurs ont diverses aptitudes et préférences et que les exigences diffèrent d'un emploi à l'autre. Comme l'information relative aux possibilités d'emploi et aux caractéristiques des emplois est perfectible, le processus de recherche d'emploi exige temps et efforts, et par conséquent, des ressources financières. Le processus visant à atteindre l'appariement approprié entre travailleur et employeur peut toutefois être facilité par le comportement des travailleurs dans leur recherche d'emploi, les méthodes de recrutement des employeurs et les systèmes institutionnels en place pour coordonner les signaux des parties respectives.

Dans ce contexte, la nature des réseaux d'une personne peut bien sûr avoir une incidence sur le processus de recherche d'emploi de diverses façons, dont beaucoup sont largement abordées dans de nombreux articles récents portant sur la recherche d'emploi dans le cadre des sciences économiques (voir les analyses détaillées de Devine et Kiefer, 1991; Health, 1999). Ces articles donnent à croire que divers types et modèles de réseaux sociaux ont une incidence sur la réussite dans la

*Divers types et modèles de réseaux sociaux ont une incidence sur la réussite dans la recherche d'emploi en réduisant le coût des démarches pour les employés et les employeurs potentiels, et en donnant de meilleurs résultats sur le plan de l'appariement.*

recherche d'emploi en réduisant le coût des démarches pour les employés et les employeurs potentiels, et en donnant de meilleurs résultats sur le plan de l'appariement. Dans le même ordre d'idées, les ouvrages sociologiques et anthropologiques soulignent l'importance des réseaux (Granovetter, 1974; Lin, 1999).





## Les incitations au travail peuvent-elles être rentables ?

Les auteurs de cette étude sont arrivés à la conclusion que de généreuses incitations financières au travail peuvent engendrer de fortes hausses de l'emploi, des gains et du revenu, et réduire le nombre d'assistés sociaux et de pauvres sur une période de cinq à six ans. Ils

concluent aussi que ce genre de programme incitatif devient presque rentable lorsqu'on tient compte des

hausses d'impôts des bénéficiaires et de la réduction du nombre d'assistés sociaux. Il s'agit là de conclusions remarquables, qui pourraient faire l'objet de vastes débats si elles ne constituaient pas le point culminant d'une série de conclusions tirées d'un ensemble d'études connexes réalisées dans le cadre du Projet d'autosuffisance et qui sont

soumises à un modèle d'étude expérimental rigoureux.

Reuben Ford, David Gyarmati, Kelly

Foley et Doug Tattre, avec la collaboration de Liza Jiminez, *Can Work Incen-*

*tives Pay for Themselves? Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants*, Ottawa, Société de

recherche sociale appliquée, 2003. On peut consulter ce rapport en anglais à l'adresse <<http://www.srdc.org>>. Consulté le 19 octobre 2003.

CCDS (Conseil canadien de développement social), 2000. La pauvreté urbaine au Canada : un profil statistique, sous la direction de Kevin Lee, Ottawa : CCDS.

SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement), 1992. Le point en recherche et développement, Ottawa : gouvernement du Canada.

SIG \$avoirs (systèmes d'informations de gestion), 2003. Toronto : Social and Enterprise Development Innovations. Ensemble de données non publié, Septembre.

politiques basées sur les plus récents enseignements et pratiques optimales en matière d'épargne dans l'ensemble des zones de compétences. Il procédera aussi au premier examen approfondi jamais effectué sur tous les programmes et services des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, afin d'établir des barèmes relatifs aux dépenses publiques et aux résultats des programmes d'épargne au Canada.

Le domaine des politiques axées sur l'épargne gagne du terrain au Canada et à l'étranger. Le milieu canadien des politiques sociales peut y apporter une importante contribution. De telles initiatives sont des occasions permettant aux Canadiens à faible revenu ou qui n'ont que peu d'avoirs, d'épargner davantage pour leur avenir.

## Renvois

Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 24 septembre 2003.

ADRC (Agence des douanes et du revenu du Canada), 1999. Statistiques sur le revenu, 1999. Ottawa : gouvernement du Canada. Beverley, Sondra et Michael Sherraden, 2001. « How People Save and the Role of IDAs », Dans Building Assets: A report on the asset-development and IDA field, sous la direction de Ray Boshara, Washington : Corporation for Enterprise Development.

Canada, DRHC (Développement des ressources humaines Canada), 2003. « Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la mesure du panier de consommation », Ottawa : DRHC, Mai.

Canada, Statistique Canada, 2001. « Les avoirs et les dettes des Canadiens : un aperçu des résultats de l'Enquête sur la sécurité financière », No de catalogue 13-595-XIE, <[http://www.statcan.ca/francais/freepub/13-595-XIE/fre\\_e.htm](http://www.statcan.ca/francais/freepub/13-595-XIE/fre_e.htm)>.

\_\_\_\_\_, 2003. Le Quotidien, 13 mai, <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030513/q030513a.htm>>.



un leader en matière d'accumulation d'avoirs. Le SEDI collabore avec un réseau d'organismes communautaires dans 10 régions du Canada et avec des institutions financières du secteur privé. La Société de recherche sociale appliquée (SRSA) a élaboré et instaure actuellement une stratégie d'évaluation rigoureuse de mise en œuvre et d'analyse des répercussions et des coûts-avantages de ce projet – la forme d'évaluation la plus détaillée et approfondie en matière de gestion des avoirs à ce jour. \$avoirs offre la possibilité aux Canadiens à faible revenu titulaires d'un CID d'utiliser des fonds à des fins de formation et d'éducation ainsi que de lancement d'une petite entreprise. Ce cadre d'évaluation rigoureux analysera l'efficacité relative de la mise en œuvre, des composantes et des répercussions de trois programmes distincts à partir sept études de cas et d'essais aléatoires à trois autres cas, pour lesquels des participants ont été assignés au hasard. Selon les données du projet, en mai 2003, plus de 3 000 Canadiens à faible revenu avaient pris part au projet. Les participants au programme \$avoirs en banque épargnent en moyenne 55 dollars par mois, un montant impressionnant qui correspond à environ un million de dollars globalement et à trois millions de dollars de plus une fois la contribution jumelée ajoutée (SIC \$avoirs en banque, 2003).

Les participants à ce programme sont principalement des jeunes (77 p. 100 sont dans la vingtaine et la trentaine), des célibataires sans personne à charge (47 p. 100) et des femmes (59 p. 100), et reçoivent une forme de revenu d'emploi (63 p. 100) sous une forme ou une autre. Le plus étonnant est sans doute que la majorité des participants ont un niveau de scolarité élevé, mais vivent dans une grande pauvreté : 83 p. 100 d'entre eux touchent un revenu familial inférieur à 20 000 dollars et 79 p. 100 ont à tout le moins suivi des études postsecondaires, quand ils n'ont pas obtenu un

diplôme postsecondaire. Des renseignements supplémentaires sur le projet et les premières données seront disponibles plus tard au cours de l'année, lorsque la SRSA publiera son premier rapport intermédiaire. Les résultats du projet serviront de ressources aux responsables de l'élaboration des politiques du Canada et d'autres pays.

Aussi important que soit le programme \$avoirs en banque, il ne s'agit que d'une des mesures mises en place par le Canada pour encourager l'accumulation d'avoirs. Le SEDI est convaincu que ce programme offre un potentiel énorme et tentera de l'appliquer à plusieurs contextes de politiques sociales. Un de nos objectifs actuels est l'élaboration d'une approche d'épargne en matière de politique de logement. À cet effet, nous avons mené une étude financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat national (SCHL) et le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA). Cette étude a notamment suscité un vif intérêt des Canadiens à faible revenu et d'autres partenaires intéressés par les politiques et des programmes d'épargne qui y voient le moyen d'acquiescer plus facilement une propriété ou un logement à coût abordable. Des représentants en provenance d'un large éventail d'organismes en politiques de logement ont confirmé, au même titre que le SEDI, qu'une approche d'épargne en matière de politique de logement représenterait une dépense gouvernementale justifiée et servirait de complément aux politiques de logement actuelles, créerait de nouvelles possibilités de partenariat et pourrait augmenter la disponibilité de logements à prix abordable. Conjointement, cette

### *Les recherches ont permis de découvrir que, si les titulaires de comptes à faible revenu reçoivent le soutien adéquat d'institutions et de programmes, ils peuvent vraiment économiser en vue, notamment, de l'éducation de leurs enfants, du développement d'une petite entreprise et de l'acquisition d'une propriété.*

étude a révélé d'importants aspects à prendre en compte avant l'adoption d'une politique nationale. Dans cette optique, le SEDI sollicitera l'appui d'un projet pilote national pour évaluer l'efficacité des comptes individuels de développement pour le logement. Les résultats de ce projet pilote seront basés sur les premières observations de petites initiatives locales de CID pour le logement à Abbotsford, à Calgary et à Winnipeg.

Le champ d'application des politiques d'épargne est beaucoup plus large que les seules questions de l'éducation aux adultes et du logement. Au même titre

que les politiques de soutien du revenu, les politiques en matière d'épargne devront faire l'objet de plus de recherches et de débats dynamiques au Canada et à l'étranger. À cette fin, le SEDI a pris en charge un programme à long terme de recherche stratégique axé sur l'épargne par lequel il demandera l'avis de théoriciens reconnus dans le domaine des politiques sociales par l'intermédiaire d'un groupe consultatif sur les politiques nationales. Se fondant sur de l'information tirée du programme \$avoirs en banque, d'éventuels programmes Homeshave et d'autres sources, le SEDI veillera à la préparation et à la diffusion d'une série de documents de travail traitant des liens entre les politiques axées sur l'épargne, la fiscalité, l'aide sociale et les besoins des nouveaux titulaires d'un CID. En outre, de nouvelles idées et occasions seront également puisées dans une série de documents de travail devant porter sur l'épargne au Canada. Dans le but d'évaluer ces options et de passer de la théorie aux actes, le SEDI conçoit actuellement une matrice de

## Actuellement, le gouvernement du Canada investit :

- 15,4 milliards de dollars pour soutenir l'épargne-retraite privée, y compris les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les fonds de pension enregistrés par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu différé, de manière à utiliser ces épargnes pour l'éducation aux adultes et comme acompte pour les acheteurs d'une première maison;
- environ un milliard de dollars pour soutenir l'épargne pour les études postsecondaires des enfants en ajoutant aux épargnes des parents et amis une contribution de 20 ¢ par dollar économisé.

- fois plus élevé que le taux national (Statistique Canada, 2001);
- sont à peu près deux fois plus susceptibles d'occuper un poste qui exige peu de compétences que la moyenne des Canadiens (CCDS, 1999);
- sont à peu près deux fois moins susceptibles de cotiser à un REER que les Canadiens à moyen revenu (ADRC, 1999).

Jusqu'à présent, le filet de sécurité sociale canadien n'a pas reconnu la valeur des avoirs comme une ressource économique d'importance universelle. Chaque année, le gouvernement fédéral investit des milliards dans le but d'encourager l'accumulation d'avoirs parmi les familles canadiennes à revenu moyen et élevé. Parallèlement, les gouvernements provinciaux exigent des demandeurs d'aide sociale, avant de toucher des prestations de soutien du revenu, qu'ils utilisent entièrement les avoirs qui les aideraient pourtant à briser le cercle vicieux de la pauvreté. Une vue d'ensemble du rôle du revenu et des avoirs dans la sécurité financière et la participation sociale de l'ensemble des Canadiens pourrait donner un tableau bien différent.

Aux États-Unis, la législation fédérale et des États encourage des centaines de projets communautaires, axés sur la gestion des avoirs, afin d'aider les Américains à faible revenu à accroître leurs épargnes par l'entremise de comptes individuels de développement (CID) – des comptes d'épargne à accès limité faisant partie d'un plan d'épargne où les dépôts sont bonifiés d'une subvention équivalente. Des recherches sur l'un des plus importants projets, les Downpayments on the American Dream Demonstration (ADD), ont révélé que si les titulaires de comptes à faibles revenus reçoivent le soutien adéquat d'institutions et de programmes, ils peuvent vraiment économiser en vue, notamment, de l'éducation de leurs enfants, du développement d'une petite entreprise et de l'acquisition d'une propriété. D'après les plus récentes données du Centre de développement social, les participants aux ADD économisent en moyenne 25,42 dollars américains par an ou 900 dollars américains par an une fois la contribution jumelée ajoutée (Beverly et Sherraden, 2001). Les participants ayant le revenu le plus faible connaissent un taux d'épargne ou pourcentage économisé sur le revenu légèrement plus élevé que les participants dont le revenu frôle le seuil de pauvreté américain.

La stratégie la plus fréquente pour épargner dans un CID vise à encourager les gens à changer leurs habitudes

de consommation, par exemple faire son épicerie plus judicieusement et diminuer les loisirs et les sorties dans les restaurants. Aux États-Unis, d'autres initiatives ont été mises de l'avant, telles la loi sur l'épargne des familles actives (Savings for Working Families Act), qui vise une réduction des impôts. De pareilles initiatives, qui auront pour effet d'élargir l'application des CID, démontrent que l'accumulation d'avoirs est une approche à laquelle les membres libéraux et conservateurs de la communauté des politiques sociales adhèrent progressivement.

Dans son budget de 2003, le gouvernement britannique de Tony Blair a dévoilé le nouveau et prometteur Child Trust Fund, un fonds de dotation universel versé à tous les nouveau-nés britanniques, auquel ces derniers ne pourront accéder qu'après l'âge de 18 ans. Le fonds comprend une première contribution à la naissance à laquelle s'ajoute des contributions supplémentaires à certains moments durant l'enfance et l'adolescence. Les contributions sont plus élevées pour les enfants de familles à faible revenu. Le gouvernement estime que, si ces contributions sont jumelées à une participation modeste, mais régulière, des familles peut permettre au fonds d'atteindre jusqu'à 27 000 £ quand il aura 18 ans. Cette initiative fait partie d'un vaste projet du gouvernement visant à promouvoir l'épargne et l'accumulation d'avoirs, afin que, au cours de leur vie entière, les citoyens profitent d'une sécurité financière, d'occasions et d'un niveau d'indépendance décents.

Le gouvernement fédéral du Canada subventionne le plus important projet pilote national sur les comptes individuels de développement axés sur l'apprentissage. « Savoirs en banque » est un projet subventionné à part entière par Développement des ressources humaines Canada et administré par le groupe Social and Enterprise Development Innovations (SEDI).



# La pauvreté autant une question d'avoirs que de revenus

**Peter Nares et  
Jennifer Robson-Haddow**  
Social and Enterprise  
Development Innovations (SEDI)

Peter Nares  
est le directeur général et  
fondateur de SEDI  
(Social and Enterprise  
Development Innovations).  
Jennifer Robson-Haddow  
est la gestionnaire du service  
de recherche et d'élaboration  
de politiques de SEDI.

**A**n Canada, la pauvreté demeure en tête de liste des préoccupations pour les responsables de l'élaboration des politiques, d'autant plus qu'aucune solution ne s'est encore avérée concluante pour améliorer la situation. Selon certaines mesures parmi les plus récentes (voir DRHC, 2003), au moins 10 à 14 p. 100 de la population et 27 à 30 p. 100 des enfants vivent actuellement dans la pauvreté au Canada. Comme si cela ne suffisait pas, l'écart entre les riches et les pauvres semble s'accroître : entre 1990 et 2000, parmi les 10 p. 100 des familles canadiennes les plus riches et les 10 p. 100 des familles les plus pauvres, les revenus ont respectivement légèrement augmenté et sont demeurés stagnants (Statistique Canada, 2003).

Au Canada, il y a longtemps que par l'entremise de débats, de recherches et d'initiatives en matière de politiques sociales, on reconnaît la nécessité pour l'État d'assurer un revenu minimal aux citoyens afin que ceux-ci puissent subvenir à leurs besoins de consommation de base. Le filet de sécurité sociale canadien est intervenu en adoptant des mesures visant à soutenir financièrement les Canadiens en cas de chômage temporaire, d'invalidité, d'accident de travail, de maladie, et pendant la retraite ou un congé parental. Bien que l'efficacité de ces mesures demeure en cause, celles-ci représentent une partie importante du revenu global des familles canadiennes à faible revenu.

Qu'en est-il des avoirs? Nous savons intuitivement que l'épargne et les avoirs ont un impact aussi important que le revenu sur la sécurité financière et économique générale. Pour quiconque a déjà présenté une demande d'hypothèque ou d'aide sociale ou a sollicité les conseils d'un planificateur financier, il va de soi que l'épargne, aussi modeste soit-elle, demeure une ressource économique importante. Il semble que les avoirs aient des effets différents du revenu et

qu'ils servent en fait à mieux absorber les pertes soudaines de revenu ou les risques financiers que peut entraîner le lancement d'une entreprise, par exemple. Ils continuent également à augmenter le capital social ainsi que le niveau de participation et d'inclusion des citoyens. Par exemple, les propriétaires immobiliers semblent être des citoyens plus engagés que les locataires et jouir d'une plus grande stabilité conjugale. On remarque aussi que ces familles paraissent jouir d'une meilleure santé et d'un bien-être supérieur. En gros, les avoirs sont un revenu d'appoint en plus de contribuer à satisfaire des besoins qui vont au-delà des besoins de consommation de base.

L'écart entre les avoirs des riches et des pauvres semble beaucoup plus significatif que l'écart entre leurs revenus : parmi les familles canadiennes, 50 p. 100 des plus pauvres ne détiennent que 6 p. 100 de la totalité des avoirs financiers personnels (Statistique Canada, 2001). Plus une famille progresse dans l'échelle des faibles, moyens et hauts revenus, plus l'augmentation de l'épargne et des avoirs s'accroît : en effet, parmi les familles touchant un revenu de 40 000 à 49 000 dollars, la valeur des avoirs financiers nets est plus de sept fois supérieure à celle des familles touchant un revenu de 10 000 à 19 000 dollars, et parmi les familles touchant 21 000 dollars et plus, elle est plus de 21 fois supérieure. Entre 1984 et 1999, la valeur médiane des avoirs nets des 20 p. 100 des familles canadiennes les plus riches a crû de 39 p. 100, alors que celle des 20 p. 100 des familles les plus pauvres a plutôt diminué.

Les occasions d'accumuler des avoirs sont tellement mal réparties que les Canadiens à faible revenu :

- sont deux fois et demi moins susceptibles de posséder une maison que les Canadiens à revenu élevé (SCHL, 1992);
- ont un taux d'endettement deux

## Occasions et défis

Dans les années 1990, on a observé un resserrement sensible des liens entre les trois économies nord-américaines. Les échanges commerciaux canado-américains se sont intensifiés beaucoup plus rapidement qu'on l'avait prévu, tandis que le Mexique devenait un partenaire économique important sur le marché nord-américain. L'ampleur de ces phénomènes et la rapidité de la révolution soulèvent d'importantes questions relativement à la place du Canada au sein de l'Amérique du Nord de demain. Dans ce contexte, une question essentielle se pose : comment tirer le maximum d'avantages économiques du resserrement de ces liens tout en préservant les valeurs et le programmes que les Canadiens ont à cœur de conserver ?

Industrie Canada a récemment publié un document de recherche portant sur les occasions, les pressions et les défis connexes au resserrement des relations économiques nord-américaines d'un point de vue essentiellement canadien. Les dix-sept études comprises dans ce document portent sur trois grands thèmes de recherche sur les politiques :

- une évaluation de l'état actuel de l'intégration économique nord-américaine;
- un examen des dimensions politiques du processus d'intégration, diverses stratégies de renforcement des institutions de l'ALENA, comme la création d'une union douanière ou d'un marché commun.

Richard G. Harris (dir.), *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Documents de recherche d'Industrie Canada, volume 11, Calgary, University of Calgary Press, 2003.

## Répercussions sur la stratégie de gestion à la frontière

À la liste des coûts afférents à la frontière s'ajoutent également les coûts pour le personnel des services fédéraux d'inspection du Canada et des États-Unis, qui sont estimés à 0,57 milliard de dollars américains.

Alors que le Canada et les États-Unis envisagent de nouvelles stratégies de gestion à la frontière, il est primordial de connaître les coûts du système actuel. En fonction des recherches effectuées, les coûts de maintien de la frontière ont été évalués entre 7,52 et 13,2 milliards de dollars américains, l'estimation médiane étant de 10,3 milliards de dollars américains. Ces coûts médians comptent pour 2,7 p. 100 des coûts de commerce de marchandises, qui s'élevaient à 382 milliards de dollars américains en 2001. Une fois les coûts autres que ceux reliés au transport par camions ajustés, le coût global du commerce par camion totalise 9,45 milliards de dollars américains ou quelque 4,02 p. 100 des coûts du transport par camion en 2001, soit 270 milliards de dollars américains.

Quoique modeste, la charge de ces coûts est considérable et son allègement serait bien apprécié par les chefs de direction qui font face à la compétition asiatique ainsi qu'à un marché où un cent fait la différence entre la réussite et l'échec. Une stratégie de périmètre de sécurité nord-américain, combinée à des changements de politiques et de procédures douanières, contribuerait à éliminer partiellement la charge de ces coûts et apporterait un avantage concurrentiel aux entreprises nord-américaines. Une telle stratégie pourrait nécessiter des inspections aléatoires et basées sur des renseignements à la frontière, d'importantes vérifications à la suite des importations, et prévoir des pénalités sévères aux contrevenants. Une stratégie de périmètre de sécurité nord-américain

## Note

1 Le projet, mis sur pied par les départements des Transports des États-Unis et des États de New York et du Michigan, et l'Ambassade du Canada, a donné lieu à l'examen de plus de 750 articles de journaux sur les problèmes liés à la frontière, à l'analyse de 45 rapports sur la question, à la visite de 20 postes frontaliers et à des entrevues avec des représentants de 173 organismes. Pour plus d'information ou pour obtenir un exemplaire du rapport de 210 pages, veuillez contacter le Dr. Taylor à l'adresse suivante : [taylorjohn@gvsu.edu](mailto:taylorjohn@gvsu.edu).

permettrait de remplace les procédures habituelles des services d'inspection du gouvernement fédéral par des activités de renseignement et de patrouille aux premiers points d'entrée et pourrait améliorer la sécurité à la frontière, comparativement au système actuel d'inspections rapides. Néanmoins, dans un tel contexte, les États-Unis comme le Canada ne bénéficieraient que d'une autonomie d'action et d'une souveraineté très restreintes.

La solution de rechange pour les États-Unis serait d'investir d'importants montants destinés aux infrastructures, à la technologie et au personnel d'inspection dans le but d'améliorer la sécurité à la frontière. Il est pourtant encore trop tôt pour savoir si cette approche aurait pour effet de resserrer la sécurité et de faciliter les échanges. Les premières observations semblent suggérer que l'industrie devra investir largement dans la technologie afin de contrer les problèmes de retards et d'incertitude liés au système. Un pareil système pourrait nuire à la participation des petites entreprises. Si le Canada et les États-Unis veulent maintenir ou améliorer le niveau actuel d'intégration et diminuer les coûts afférents à la frontière, tout en rehaussant la sécurité, des changements draconiens en matière de stratégies de gestion de la frontière s'imposent.



**TABLEAU 1**  
**Aperçu de l'impact des coûts afférents à la frontière**  
 (en milliards de dollars US)

Hypothèse/Scénario	Minimum	Moyenne	Maximum
<b>Temps de transit/incertitude</b>	<b>2,52</b>	<b>4,01</b>	<b>5,27</b>
TRANSPORTEUR	1,19	1,87	2,37
Temps de transit primaire	,28	,32	,35
Temps de traitement secondaire	,60	,76	,91
Temps excédentaire	,11	,42	,52
Cycles réduits/autres	,07	,12	,20
Documents des chauffeurs/			
temps de télécopie	,13	,25	,40
FABRICANT	1,24	1,99	2,69
Bénéfices de rendement perdus	1,00	1,53	2,00
Coût de report des stocks excédentaires	,23	,46	,69
Manufacturier Subtotal	1,24	1,99	2,69
Voyageur particulier	,10	,16	,21
Total partiel, Temps de transit/incertitude	2,52	4,01	5,27
<b>Coûts généraux afférents à la frontière</b>	<b>4,99</b>	<b>6,28</b>	<b>7,92</b>
TRANSPORTATEUR	,20	,35	,58
FABRICANT	4,34	5,36	6,38
FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX	,45	,57	,96
<b>Impact du coût total afférent à la frontière</b>	<b>7,52</b>	<b>10,30</b>	<b>13,20</b>

concernant le cabotage aux États-Unis, les conducteurs canadiens ne sont pas autorisés à effectuer des parcours internes aux États-Unis, ce qui hausse les coûts des transporteurs canadiens. Les autres coûts afférents à la frontière comprennent quelque 5,36 milliards de dollars américains défrayés par les fabricants pour les frais de courtagé, les taxes et les frais de gestion du système douanier. À eux seuls, les frais de courtagé s'élèvent à environ 0,46 milliard de dollars américains. Les taxes et les frais, évalués à environ 1,61 milliard de dollars américains, incluent la taxe des pays non signataires de l'ALENA que décident de payer certains importateurs pour éviter de se conformer aux formalités administratives relatives aux règles d'origine. Les frais d'administration douanière afférents à la frontière canado-américaine s'élèvent à 3,29 milliards

de dollars américains. La sous-catégorie des frais généraux afférents à la frontière est évaluée à une médiale de 6,28 milliards de dollars américains. En ce qui concerne les transporteurs, l'estimation médiale représente 0,35 milliard de dollars américains. Ces coûts découlent des procédures administratives à la frontière et des coûts du « cabotage ». Dans le cadre des réglementations

évaluées en moyenne à 4,01 milliards de dollars américains. On évalue plus particulièrement les coûts liés au temps de transport et à l'incertitude afférents aux transporteurs à 1,87 milliard de dollars américains. Dans le cadre de l'inspection primaire, les coûts du temps de transport sont évalués à 0,32 milliard de dollars américains, tandis que pour l'inspection secondaire, les coûts dus à l'attente aux terminaux sont évalués à 0,76 milliard de dollars américains. Les coûts des retards dus à la première inspection ont été évalués d'après les données de l'Agence des douanes du Canada sur les retards dans les deux directions. À l'inspection secondaire, les coûts d'attente aux terminaux ont été évalués en fonction du pourcentage de camions qui accèdent à la ligne d'inspection secondaire des principaux postes frontaliers et des délais approximatifs de traitement. D'autres coûts majeurs comprennent les délais intégrés à l'élaboration des plans de parcours, évalués à 0,42 milliard de dollars américains, le temps de préparation des documents et les besoins en équipement et en conducteurs supplémentaires dus notamment à la réduction en temps des cycles et à d'autres problèmes. L'incertitude quant aux délais de transit peut entraîner la nécessité d'aménager des aires de stockage supplémentaires, le raccourcissement des itinéraires de ramassage et de livraison de marchandises, et une série d'autres problèmes opérationnels qui ont pour effet d'augmenter les coûts. Les pertes de productivité des fabricants, qui ne s'approprient plus autant au Canada, représentent une autre catégorie d'incidences considérables sur les coûts attribuables aux temps de transport et à l'incertitude. Il semblerait qu'en conséquence des complications réelles ou présumées de passage à la frontière, les acheteurs des États-Unis s'approvisionnent moins au Canada, malgré les avantages sur les plans de la

## FIGURE 1

Activité économique des É.-U. : Exportations par voie terrestre du Canada aux É.-U. et entrées de camions aux É.-U.

Changement mensuel en pourcentage d'une année sur l'autre

October-June 2001/October-June 2000



mois (octobre à juin) qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, comparativement aux mouvements des mêmes neuf mois en l'an 2000. D'un point de vue global, alors que l'indice de la production industrielle des États-Unis était au même niveau à la fin des deux périodes de neuf mois, et que la production automobile avait en fait augmenté de 4,2 p. 100 dans ce pays, les importations de marchandises par voie terrestre en provenance du Canada ont baissé de 10,8 p. 100 et la circulation des camions à l'entrée des États-Unis, de 2,2 p. 100. Cette diminution des exportations canadiennes par voie terrestre vers les États-Unis constituera une source de grande inquiétude au Canada, où un certain nombre d'associations commerciales avaient exprimé des craintes vis-à-vis des spéculations concernant les délais de transit à la frontière et les incertitudes suivant les événements

**Coûts afférents à la frontière**

Peu de recherches objectives ont porté sur les coûts liés à la frontière et les coûts généraux découlant des politiques et processus frontaliers ainsi que sur l'engorgement et de l'incertitude. Toutefois, plusieurs organisations ou auteurs ont proposé une estimation des coûts de la frontière. Par exemple, l'Association des manufacturiers et exportateurs canadiens a calculé que les coûts liés à la frontière augmentaient de 6 p. 100 le coût des produits manufacturés canadiens. On a également rapporté que l'ancien premier

De fait, quels sont ces coûts?

du 11 septembre 2001. Le fait que les exportations canadiennes aient chuté de 10,8 p. 100 malgré la stabilité de l'activité économique pourrait en fait être due en partie aux préoccupations des acheteurs industriels américains relativement aux coûts frontaliers.

ministre canadien, Brian Mulroney, avait évalué que, dans les deux pays, la frontière augmentait de 30 milliards de dollars canadiens les coûts des entreprises. Plus récemment, en mai 2002, un rapport présenté à une commission parlementaire canadienne indiquait que la suppression des tarifs restants, la réduction des besoins d'inspection et l'allègement des formalités administratives permettraient de réduire les coûts de quelque 2 à 3 p. 100 de la valeur des échanges. Compte tenu de ces éléments, l'équipe de recherche a entrepris d'élaborer une typologie des catégories de coûts liés à la frontière et de quantifier une fourchette dans chaque catégorie. Le tableau 1 illustre deux grandes catégories de coûts : d'une part, les coûts liés au temps de transport réel et à l'incertitude à la frontière, qui renferment des éléments de coût comme l'inspection primaire et secondaire, la perte de productivité pour l'industrie, etc. D'autre part, il y a les coûts généraux tels que les frais de courtage, les droits de douane restants, les frais d'administration douanière, etc. Les coûts applicables aux transporteurs, aux fabricants et aux gouvernements ont également été évalués et reflètent l'impact sur les économies combinées des deux pays. Pour chaque catégorie de coût, les évaluations ont été faites dans le cas d'hypothèses minimales, moyennes et maximales. On notera que les évaluations reflètent les coûts directs et ne prennent pas en considération les impacts multiplicateurs ou tendraient compte de la réduction de la production, de l'emploi et des revenus pouvant résulter des coûts frontaliers. L'évaluation des coûts consiste plutôt en un premier aperçu des coûts réels directs de l'industrie. Globalement, on estime que les coûts frontaliers varient entre 7,52 et 13,2 milliards de dollars américains, l'évaluation moyenne étant de 10,3 milliards de dollars américains. Les coûts afférents à la sous-catégorie du temps de transport et de l'incertitude sont



# Les incidences en matière de coûts de la frontière canado-américaine et leurs implications sur la stratégie de gestion de la frontière

John C. Taylor et  
Douglas R. Robideaux  
Grand Valley State University  
(Michigan, États-Unis)

John C. Taylor et  
Douglas R. Robideaux  
travaillent au  
Département de marketing  
de la Seidman School of Business  
de Grand Valley State University,  
Grand Rapids, Michigan.

L'actuel niveau d'intégration économique entre le Canada et les États-Unis et la difficulté croissante de maintenir une frontière, au sens historique du terme, conduisent les analystes des politiques à s'interroger sur l'évolution de la gestion de cette frontière. La problématique essentielle se révèle être celle des coûts afférents à cette frontière. Le présent article présente les conclusions d'un récent projet de recherche dont le but était de quantifier les coûts réels de la frontière pour les voyageurs d'affaires et les particuliers<sup>1</sup>.

**A**u cours des 20 dernières années, le Canada et les États-Unis ont atteint un niveau d'intégration économique presque sans pareil.

Toutefois, alors que l'ALENA et les accords précédents ont largement contribué à réduire les obstacles à l'investissement et les entraves commerciales, ils n'ont que peu influé sur les formalités douanières et les politiques en matière de mouvements frontaliers sur lesquelles repose la gestion de la frontière. Cette évolution a entraîné un accroissement considérable du transport et des échanges commerciaux, ce qui commence à mettre à rude épreuve les installations frontalières et renforce l'incertitude quant au processus frontalier. Par ailleurs, les événements du 11 septembre 2001 ont contraint les responsables de l'élaboration des politiques américaines à resserrer la sécurité aux frontières, et il n'est pas évident qu'il soit possible de maintenir le niveau de sécurité nécessaire tout en favorisant l'augmentation des mouvements frontaliers de marchandises et de voyageurs.

À de nombreux égards, le Canada et les États-Unis sont à la croisée des chemins quant à la stratégie à adopter en matière frontalière. Une première approche, qui consiste à s'efforcer d'accroître la sécurité tout en facilitant les échanges commerciaux, peut permettre de maintenir le *statu quo* relativement aux mouvements frontaliers et aux coûts afférents à la frontière, mais elle nécessite un investissement considérable sur le plan des infrastructures, du personnel et des technologies, et risque de se révéler peu efficace en matière de sécurité. Une autre approche est l'établissement d'un autre approché communément de ce qu'on appelle communément

« un périmètre de sécurité nord-américain », c'est-à-dire une stratégie de gestion frontalière qui permettrait de réduire considérablement les besoins d'investissement frontalier et d'éliminer en grande partie l'incidence des coûts actuels et éventuels afférents à la frontière. L'évaluation des coûts établie à la suite de la recherche décrite dans le présent article permet de calculer approximativement les économies auxquelles peut conduire la mise en œuvre de la stratégie d'un périmètre de sécurité nord-américain. Le calcul de ces économies est bien évidemment essentiel à toute analyse coûts-avantages des diverses options en matière de politique frontalière auxquelles font face le Canada et les États-Unis.

## Échanges commerciaux et circulation des camions

Les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, qui ont augmenté rapidement entre la signature de l'Accord de libre-échange entre les deux pays en 1989 et l'année 2000, ont connu un déclin entre 2001 et 2002. Alors qu'entre 1984 et 2001, la circulation des camions dans les deux sens est passée de 6 millions à 13,4 millions, le nombre de camions entrant aux États-Unis en provenance du Canada a baissé de 4,7 p. 100 entre 2000 et 2001. La figure 1 met en évidence l'impact des répercussions du 11 septembre 2001 en indiquant l'activité économique des États-Unis, les importations de marchandises en provenance du Canada par voie terrestre et les mouvements d'entrée des camions au cours de chacun des neuf

qu'un élan limité à l'intégration des marchés du travail canadien, américain et mexicain – sauf sur des questions précises telles que les compétences de gestion et les compétences professionnelles spécialisées qui naissent de l'intégration trans-frontalière de secteurs industriels donnés. Cependant, les retombées indirectes de l'ALENA ont accru la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, en plus de le forcer à reconnaître qu'il lui faut être concurrent sur les marchés internationaux pour encourager les immigrants qualifiés à s'intégrer à la société et à l'économie canadiennes.

## Conclusion

L'incidence de l'intégration économique progressive de l'Amérique du Nord sur le fédéralisme canadien varie grandement en fonction du domaine de politiques en cause. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont, de manière générale, évité les inconvénients du « piège de la prise de décision conjointe » en passant des politiques axées sur des secteurs précis à l'élaboration de décisions qui tiennent compte la répartition différente des compétences juridiques nationales, interprovinciales et transfrontalières.

La capacité des gouvernements nationaux ou infra-nationaux de l'Amérique du Nord à parvenir à un consensus sur les grandes lignes des régimes de politiques dépendra sans doute de leur capacité à accepter la diversité. Il faudra également limiter la polarisation des débats politiques. Cependant, le cheminement vers ce consensus dépendra également de la volonté des gouvernements nationaux de prendre l'initiative de faire participer leurs homologues, nationaux ou infra-nationaux, ainsi que les groupes d'intérêt et les intervenants clés dont les intérêts et les valeurs seront les plus touchés.

En surface, les asymétries de compétences des trois nations de l'ALENA se prêtent tout à fait au processus

progressif et sectoriel nécessaire pour parvenir à un consensus. Cependant, la panoplie de questions en jeu laisse à penser que les gouvernements centraux devront adopter des stratégies de grande envergure s'ils souhaitent gérer de manière efficace ce passage à une intégration qui se fera progressivement et qui sera régie par les marchés.

## Note

1 Ce document est inspiré de l'exposé

« Regional Economic Specialization, "Complementary" Federalism", and the Challenges of North American Integration », présentée lors de la conférence intitulée Federalism and Trans-border Integration in North America, parrainée par le Centre on North American Politics and Society de l'Université Carleton et tenue à Ottawa (Ontario), les 6, 7 et 8 février 2003.

## Renvois

Alberta, 2000. *A Framework for Alberta's International Strategies*. Edmonton, février. Axworthy, Thomas S. 2002. « A Choice Not an Echo: Shaping North America with a Superpower ». Dans *Searching for a New Liberalism*, sous la direction de Howard Aster et Thomas S. Axworthy. Toronto : Mosaic Press. Canada, MAECI (ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). 2002. *Le point sur le commerce en 2002*. Ottawa : MAECI. Canada, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. 2002. *Partenaires en Amérique du Nord*, 3<sup>e</sup> rapport. Ottawa : Chambre des communes, décembre. Courchene, Thomas J. 2001. *A State of Minds*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, pp. 59-75. Courchene, Thomas J. avec Colin Felmer. 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto : Centre for Public Management, Université de Toronto. Hale, Geoffrey. 2000. « The Tax on Income and the Growing Decentralization of Canada's Personal Income Tax System » Pages 235-262 dans *Towards a New Mission Statement for Fiscal Federalism*, sous la direction de Harvey Lazar. Kingston : Institute for Intergovernmental Relations.

———. 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver : UBC Press. Hoberg, George (dir.). 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*. Toronto : University of Toronto Press. Kukucha, Chris. À paraître. « The Federal-Provincial Committee System on International Trade: CTRADÉ - An Extension of Executive Federalism? ». Dans *The Administration of Foreign Affairs: A Renewed Challenge?*, sous la direction de Luc Bernier et Nelson Michaud. Toronto : University of Toronto Press.

Nouveau-Brunswick. 2003. *Prospecter à l'heure de la mondialisation : la stratégie internationale du Nouveau-Brunswick*. Fredericton, avril. Rock, Allan. 2002. « La nouvelle confiance des Canadiens ». Allocution à l'intention du Conseil des gens d'affaires Canada-États-Unis, Industrie Canada, Toronto, 16 octobre 2002. Ottawa : Industrie Canada. Sada-Solana, Carlos M. et Geoffrey Hale. 2003. « A Tale of Two Systems: Contrasting Federal and Cross-Border Relations of Sub-National Governments in Mexico and Canada ». Document présenté lors de la conférence Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship with the United States, Harvard University, 5 et 6 mai 2003. Skogstad, Grace. 2001. « International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension ». Pages 159-177 dans *Canadian Legitimacy: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et Grace Skogstad. Toronto : Oxford University Press.

Watson, William. 1998. *Globalization and the Meaning of Canadian Life*. Toronto : University of Toronto Press.



au sein de l'ALENA ou au Canada – continue de dépendre fortement de la volonté de chaque gouvernement de reconnaître les intérêts économiques et politiques communs. Ceux-ci dépassent les maigres profits qui peuvent être tirés de la défection, de la non-conformité, ou encore des jeux de pouvoirs unilatéraux sur certaines questions précises (MacDonald, 2001). C'est à la fois la force et la plus grande faiblesse du fédéralisme complémentaire.

**Marchés du travail et mobilité de la main-d'œuvre**

À l'inverse des marchés transnationaux de biens, de capitaux et de certains services, les marchés du travail canadiens restent grandement régionalisés. Cependant, plusieurs domaines politiques deviennent des laboratoires pour le fédéralisme complémentaire dont la formation, les normes du travail, l'éducation post-secondaire et l'immigration – surtout lorsqu'il s'agit du recrutement et de l'intégration dans la société canadienne d'immigrants qualifiés.

Ce sont les contraintes fiscales, la volonté de changer les initiatives passives de soutien du revenu en mesures actives de politiques de l'emploi ainsi que les efforts déployés pour prouver la souplesse du fédéralisme après le référendum de 1995 au Québec qui ont abouti aux changements des politiques fédérales que l'on a connus pendant les années 1990. Ce sont à la fois le chapitre sur la mobilité de la main-d'œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur et l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 qui expliquent en partie la coopération entre les provinces. Les effets de ces tendances sur la poursuite de l'intégration nord-américaine ne sont pas encore très clairs. Le Canada, les États-Unis et le Mexique restent divisés sur la mobilité de la main-d'œuvre, surtout lorsque cette question a une influence sur le contrôle des frontières et les politiques d'immigration. L'ALENA n'a fourni

dicter les politiques fédérales. Cependant, plus les intérêts provinciaux en jeu sont variés – comme c'est le cas pour le différend commercial sur le bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis – plus il est important de faire « front commun » pour que les stratégies de négociation du gouvernement fédéral soient efficaces. Les effets de la spécialisation économique régionale sur ce processus dépendent de la capacité des gouvernements à faire participer les secteurs industriels clés et d'autres groupes d'intervenants pertinents, souvent organisés de manière régionale ou provinciale. Les gouvernements qui n'y parviennent pas risquent une politisation à outrance des différends fédéraux-provinciaux ou inter-régionaux, la création de coalitions transnationales de groupes d'intervenants lésés et l'érosion des positions canadiennes de négociation dans le processus de résolution des différends de l'ALENA ou de l'OMC.

L'évolution de fédéralisme complémentaire a dépendu des cadres normatifs ou partagés qui permettent de développer des politiques tout en conservant l'autorité formelle des deux échelons de gouvernements dans leurs champs de compétence respectifs. Certains observateurs ont fait valoir que les consultations institutionnalisées pourraient représenter une contrainte à l'avvenir et nuire à l'autonomie fédérale en matière de politiques et de négociations commerciales. Cependant, si les processus de consultation actuels permettent d'éviter le « piège de la prise de décision conjointe », une fatalité lorsque le consensus formel des intervenants est nécessaire, leur ambiguïté calculée empêche Ottawa d'obliger les provinces à mettre en application des politiques ou des traités auxquels elles n'ont pas consenti.

Au bout du compte, l'efficacité des mécanismes de prise de décisions et de résolution des différends du fédéralisme complémentaire – que ce soit

les négociations commerciales internationales et permettre la conciliation des préoccupations et des intérêts régionaux dans les politiques et les positions du gouvernement fédéral. Des jalons historiques ont été posés lors de l'affaire de la Convention de travail de 1937, au sujet des pouvoirs d'adoption de traités dans des domaines de compétence provinciale, et ont également encouragé cette coopération. C'est un processus appelé « internationalisation du fédéralisme exécutif » (Skogstad, 2001; Kukucha, à paraître).

Le rôle des provinces en matière de politiques commerciales prend différentes formes. Le Comité c-commerce, qui est né des négociations de l'ALENA dans les années 1980, a permis un échange d'information et une certaine harmonisation des intérêts régionaux. Les objectifs communs et la période de contraintes fiscales des années 1990 ont encouragé une plus grande coordination des activités de promotion du commerce.

Les problèmes liés au commerce font également l'objet de consultations inter-ministérielles. Les questions qui touchent des secteurs précis font généralement intervenir les ministres responsables de l'énergie, des ressources naturelles, de l'environnement ou d'autres ministères – même si leur autonomie peut être limitée, selon l'importance politique de la question visée et le degré de centralisation que les premiers ministres provinciaux exercent sur les relations interprovinciales.

Les comportements de chaque ministère fédéral par rapport au fédéralisme et aux relations fédérales-provinciales jouent un rôle majeur lorsqu'il s'agit de déterminer l'esprit et la substance des relations intergouvernementales dans le domaine commercial. Il n'est pas surprenant que les hauts fonctionnaires fédéraux aient tendance à conserver leur autonomie, face aux revendications des provinces qui voudraient se prévaloir du droit de

deux plus hauts niveaux de gouverne-  
ment ont reconnu, dans une certaine  
mesure, que leur capacité à exercer  
leur discrétion les oblige à limiter  
leurs engagements envers les autres  
gouvernements et les contraint à en  
attendre moins de ceux-ci. Ce proces-  
sus nécessite souvent que la répartition  
formelle ou informelle des responsabi-  
lités soit clairement établie. Dans cer-  
tains cas, cette approche a mené à la  
création d'institutions spécialisées et  
réglementées qui permettent de coor-  
donner certaines fonctions administra-  
tives et réglementaires précises lorsque  
les avantages d'un tel système  
dépassent ses inconvénients.

Ces ententes permettent d'arriver à  
un certain degré de symétrie entre les  
régimes nationaux des politiques  
couverts par l'ALENA et les ententes  
fédérales-provinciales en matière de  
fiscalité, de commerce, de mobilité de  
la main-d'œuvre et autres politiques  
visant à faciliter le mouvement des  
personnes, des biens, des services et  
des capitaux au Canada. Dans certains  
cas, ces méthodes permettent ce que  
MacDonald qualifie d'« intégration  
positive », c'est-à-dire un système de  
règles communes imposées par une  
autorité centrale. Plus souvent, ce sys-  
tème prend la forme d'une « intégration  
négative », c'est-à-dire un cadre  
de règles qui interdisent certains com-  
portements de la part des gouverne-  
ments tout en permettant certaines  
différences politiques à l'intérieur de  
ce cadre (MacDonald, 2001).

Les arrangements précis du fédéralisme  
complémentaire peuvent refléter une  
politique de coaction autant qu'un  
rationalisme administratif. Cependant,  
ils ont permis aux gouvernements  
de tenir compte de nombreuses dif-  
férences régionales, augmentant ainsi  
leur capacité de répondre aux attentes  
des citoyens.

L'étude dont s'inspire cet article  
examine trois exemples de fédéralisme  
complémentaire, qui couvrent des  
domaines relevant des autorités  
provinciales ou fédérales, selon des

formules de répartition différentes :  
l'imposition et la perception d'impôts,  
les politiques et les négociations com-  
merciales, et les marchés du travail.

Voici un court résumé des conclusions  
de cette recherche.

### *L'imposition et la perception d'impôts*

Les gouvernements fédéral et provin-  
ciaux, conjointement, ont quatre  
sources principales de revenus : l'im-  
pôt sur le revenu des particuliers,  
l'impôt des sociétés, les taxes générales  
sur les ventes et les taxes à la consom-  
mation sur certains produits précis.

Les provinces canadiennes exercent  
un plus grand pouvoir de discrétion-  
naire dans le domaine des politiques  
fiscales que les gouvernements infra-  
nationaux dans presque tous les autres  
pays fédéralistes. La diversité croissante  
des politiques économiques provin-  
ciales depuis les années 1980 a mené  
à une plus grande autonomie dans  
le domaine fiscal (Hale, 2000). C'est  
l'effet déstabilisant des changements  
unilatéraux apportés aux mécanismes  
d'impôts et de transfert des années  
1990 qui a poussé les deux échelons  
de gouvernement à restructurer la  
cohabitation de leurs systèmes fiscaux.

Le système appelé « impôt sur le  
revenu », adopté entre 1998 et 2001,  
a donné aux provinces davantage de  
liberté pour établir leurs propres taux  
d'imposition, adapter leurs systèmes  
fiscaux aux priorités régionales et  
exercer une plus grande souplesse  
dans ce domaine, tout en conservant  
une structure de perception d'impôts  
commune (sauf dans le cas du Québec,  
qui gère son propre système  
depuis longtemps).

Sur le plan administratif, les hauts  
fonctionnaires fédéraux et provin-  
ciaux se rencontrent régulièrement,  
par le truchement du Comité fédéral-  
provincial sur la fiscalité, pour traiter  
du fonctionnement du système et  
éviter des conflits inutiles. La restric-  
turation de l'Agence des douanes et du  
revenu du Canada (ADRC) peut égale-  
ment être perçue comme l'incarnation  
du fédéralisme complémentaritaire.

Elle facilite la coopération fédérale-  
provinciale dans la gestion des impôts.  
L'ADRC a également harmonisé les  
tarifs douaniers et l'administration de  
ceux-ci, en coopération avec les Améri-  
cains, pour simplifier les méthodes de  
gestion aux frontières et faciliter les  
échanges commerciaux. De manière  
générale, l'évolution des systèmes fis-  
caux et des systèmes de perception  
d'impôts est un exemple concluant  
d'une coopération à la fois entre les  
provinces et les territoires, mais aussi  
entre le Canada et les États-Unis.

Cependant, un troisième élément  
du fédéralisme fiscal – le mélange des  
paiements de transfert et de péréqua-  
tion – reflète les limites du fédéralisme  
complémentaire. La politisation du  
fédéralisme de transfert, ainsi que la  
tendance des deux échelons de gou-  
vernement à l'unilatéralisme, aux  
accusations et au dépassement des  
autres, sont autant d'obstacles à une  
division des responsabilités politiques  
stable et consensuelle.

En comparant ces approches, on  
remarque que la capacité des gouver-  
nements à appliquer le fédéralisme  
complémentaire dans des compétences  
qui se chevauchent augmente selon  
la complexité technique des questions  
en jeu et le degré de consensus au sein  
des groupes d'intérêt qui souhaitent,  
ou non, faciliter la reconnaissance  
mutuelle des normes d'application  
de la réglementation. La capacité du  
gouvernement fédéral à coordonner  
les préoccupations des groupes d'in-  
térêt à la fois intergouvernementaux  
et régionaux est un facteur clé de ce  
processus – tel que le montrent les  
efforts vovus à améliorer la coopéra-  
tion transfrontalière dans la gestion  
des douanes et des frontières depuis  
septembre 2001.

### *La coopération fédérale-provinciale dans les politiques commerciales*

L'aspect de plus en plus complexe  
et inopportun des ententes commer-  
ciales internationales a encouragé  
une collaboration intergouverne-  
mentale accrue pour promouvoir



Compétence	Compétence fédérale provinciale	Compétence fédérale	Compétence provinciale	Compétence fédérale aux États-Unis
Commerce international	X	X	X	X
Développement économique	X	X	X	X
Industries primaires/usage des terres		X	X	X
Normes alimentaires	X			X
Energie		X	X	X
Environnement	X	X	X	X
Gestion à la frontière	X			X
Éléments d'infrastructure/autoroutes		X	X	X
Immigration	X	X	X	X
Mobilité de la main-d'œuvre			X	X
Réglementation de la régie				
d'entreprendre/des valeurs mobilières	X	X	X	X

Remarque: X-compétence exclusive ou principale; x-compétence concurrente ou partielle.

confiance envers les accords de l'ALENA, si elle réduit l'intensité du débat politique, ne permet pas de relever le défi traditionnel des politiques économiques canadiennes : comment assimiler les différences importantes entre les économies régionales et les politiques gouvernementales, de manière à ce que tous les Canadiens puissent jouir, sur le plan économique et social, des tendances à une plus forte intégration ?

Ce défi a été conceptualisé lors du discours de Courchene sur l'évolution de l'Ontario vers un « État-région », dont les politiques économiques visent de plus en plus à rendre la province plus concurrente sur le marché nord-américain. Voici certains des traits du régionalisme économique qui caractérisent la place du Canada dans l'économie nord-américaine :

- une plus grande dépendance, en ce qui a trait au commerce et à l'intégration, vis-à-vis des schémas continentaux plutôt que nationaux, particulièrement avec les États américains conigus;
- l'émergence de cycles conjoncturels régionaux distincts, ce qui complique le recours à des politiques fiscales et monétaires contractuelles;
- l'intégration des usines de production et de distribution des secteurs industriels clés de part et d'autre des frontières nationales, ce qui contribue à la conception de normes techniques et de normes d'application de la réglementation;
- l'intégration croissante des infrastructures provinciales (transports, énergie, télécommunications) aux réseaux régionaux nord-sud, parfois au détriment des réseaux « est-ouest »;
- une orientation plus axée vers l'extérieur lorsqu'il s'agit des politiques fédérales et provinciales qui régissent les facteurs mobiles de la production – surtout les impôts des sociétés et les impôts sur le revenu de placements, la recherche et

**TABEAU 1**  
**Données comparatives de l'intégration et de l'ouverture économique par province 1998 à 2001**

	Pourcentage des exportations internationales de biens et services par rapport au PIB	Pourcentage des biens exportés aux États-Unis	Ratio du commerce international à interprovincial	Commerce
Canada	43,1	86,5	2,23	2,06
Ontario	52,5	93,1	2,82	3,26
Saskatchewan	43,0	57,8	1,76	1,15
Nouveau-Brunswick	41,1	85,2	1,38	1,11
Québec	38,9	84,6	1,99	1,97
Alberta	38,6	85,6	1,76	1,49
Terre-Neuve	38,6	67,7	2,62	1,30
Colombie-Britannique	32,1	67,2	2,33	1,77
Manitoba	31,1	79,5	1,05	1,00
I.-P.-E.	29,1	86,1	1,06	0,63
Nouvelle-Écosse	27,2	78,8	1,29	1,10

Caractère gras : résultats provinciaux > 95 p. 100 de la moyenne canadienne.  
Sources : MAECI (2002); Annexe statistique, tableaux 1A, 9A, 9E, 9F; calculs de l'auteur.

L'intégration transfrontalière des réseaux de production, dont une grande partie est fondée sur le commerce entre les entreprises, a fait de l'économie canadienne l'une des économies les plus exportatrices et les plus ouvertes. Les exportations internationales de toutes les provinces régionales ont dépassé leurs exportations interprovinciales entre 1998 à 2001. Le tableau 1 montre que l'intégration économique de l'Ontario au sein de l'Amérique du Nord est, de loin, meilleure que celle de la plupart des autres provinces.

On pourrait soutenir que l'Ontario et le Québec possèdent certains des critères qui les rangent au rang d'« États-régions ». Leurs réseaux de transport et leurs politiques, ainsi que leurs structures économiques, sont de plus en plus axés sur une meilleure intégration et une plus grande compétitivité au sein des marchés nord-américains, plutôt que sur une

L'innovation, l'embauche et la conservation de travailleurs, gestionnaires et spécialistes qualifiés;

- une attention croissante accordée à la spécialisation économique régionale et à la formation de grappes économiques ou de groupes d'entreprises capables de créer des avantages compétitifs géographiques. On observe également la création d'interdépendances dans le secteur non commercialisé des produits et services; c'est un facteur important de l'innovation et de la compétitivité (Courchene, 1998, 2001).

Bien que des études portant sur l'intégration économique continentale et ces analyses (Helliwell, 2000, 2002), celles-ci ont toujours, néanmoins, des implications importantes pour les responsables de l'élaboration des politiques des deux échelons de gouvernement.



# L'adaptation à l'intégration nord-américaine un défi pour le fédéralisme canadien

Geoffrey E. Hale<sup>1</sup>  
Université de Lethbridge

Geoffrey E. Hale est professeur au département de sciences politiques de l'Université de Lethbridge.

Les tendances à la libéralisation économique de l'ère post-ALÉNA ont indéniablement renforcé l'intégration économique nord-américaine. Cependant, les questions de gouvernance à plusieurs niveaux, qui découlent de l'interaction habituelle entre les entreprises, les citoyens et les gouvernements, n'ont pas été correctement résolues. De plus, les frontières continuent de jouer un rôle fondamental dans la détermination des différences entre systèmes juridiques, relations économiques, identités culturelles et choix des politiques (Watson, 1998; Helliwell, 2000; Hoberg, 2002).

L'auteur de cet article étudie les implications de l'intégration économique nord-américaine sur la capacité des gouvernements fédéral et provinciaux à élaborer des politiques. Il met en évidence certains défis que créent les asymétries de compétences entre les fédéralismes canadien et américain et examine les nouveaux outils d'intervention qui permettent de gérer le chevauchement des compétences entre le fédéral et les provinces et qui pourraient s'adapter aux négociations en cours avec les États-Unis et le Mexique.

La souplesse du système fédéral canadien nous fournit un modèle potentiellement efficace en vue d'une coordination des politiques au sein de l'Amérique du Nord qui respecterait les différences nationales et régionales tout en permettant un degré plus ou moins important d'harmonisation, selon les questions en jeu. Cette souplesse se retrouve dans l'émergence d'une forme de fédéralisme complémentaritaire, au sein duquel les gouvernements fédéral et provinciaux remplissent leurs fonctions qui, bien qu'elles soient liées, sont cependant indépendantes sur le plan opérationnel et tiennent compte des deux champs de compétences communes et distinctes. Ces rebondissements récents ne sont pas uniformes et ils ne protègent pas des conflits politiques. Cependant, ils offrent des possibilités permettant aux deux échelons de gouvernement d'équilibrer leurs intérêts nationaux et régionaux lors des négociations internationales.

## L'intégration continentale – l'adaptation à la spécialisation régionale

L'adaptation des économies régionales du Canada à une intégration menée par les marchés a encouragé l'intégration croissante des décisions dans le domaine des politiques économiques, sociales, environnementales et des politiques du travail et de l'immigration.

Il semble que l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que promouvoir la croissance et les possibilités économiques grâce à des liens plus étroits entre les pays nord-américains peut se faire tout en préservant suffisamment de discrétion par rapport aux choix des gouvernements canadiens (Rock, 2002; Axworthy, 2002; Canada, 2002; Helliwell, 2002). Cependant, cette

Le resserrément des relations entre les économies nord-américaines a été bénéfique au Canada. Il a contribué à une amélioration de la performance des entreprises canadiennes. Il n'a pas, comme certains l'avaient craint, mené à l'harmonisation des politiques canadiennes et américaines dans les secteurs économique, social et culturel. L'accentuation de l'intégration a, par conséquent, donné naissance à de nouveaux défis et mis en exergue certaines faiblesses dans la performance économique canadienne. La faiblesse la plus significative, et le facteur principal entravant la capacité de ce pays à tenir sa place sur le marché nord-américain intégré, est la faible performance de la productivité canadienne.

Bien que la croissance de la productivité canadienne durant les années 1990 ait été meilleure qu'elle ne l'aurait été en l'absence des accords de libre-échange, elle ne peut se comparer que pitoyablement à la performance américaine. En conséquence, le fossé entre les productivités canadienne et américaine n'a fait que s'accroître. Une recherche d'Industrie Canada a identifié de nombreux facteurs contribuant à ce résultat, dont le ralentissement dans l'accumulation de capitaux, la diminution des dépenses pour l'innovation et la lenteur à adopter les technologies de l'information et de la communication, la diminution du pourcentage de chercheurs et de diplômés universitaires au sein de la population active, la grande importance des petites et moyennes entreprises (PME) au Canada, et l'allure de plus en plus

lente à laquelle le Canada a transféré ses ressources vers de plus dynamiques industries du savoir. Ces facteurs sont partiellement interreliés et renforcent les obstacles à de plus grandes innovations ainsi qu'à l'accomplissement d'une plus forte croissance de productivité. La stratégie d'innovation du gouvernement du Canada et les conséquences ont contribué à sensibiliser les Canadiens à ces problèmes et au besoin d'un plan d'action complet à long terme pour accentuer l'innovation et combler le fossé entre les niveaux de productivité canadien et américain.

Dans les années à venir, tout en s'efforçant de relever les défis sur le plan de la productivité, il faudra s'assurer que le Canada continue de bénéficier de conditions favorables d'accès au marché américain. Les préoccupations sur le plan de la sécurité, qui ont pris naissance au lendemain du 11 septembre 2001, ont rendu le transport transfrontalier plus coûteux et ont introduit de nouveaux problèmes qui doivent être résolus afin de faciliter le mouvement des marchandises et des personnes entre le Canada et les États-Unis. Dans les délibérations futures sur la façon de maîtriser les coûts des transactions transfrontalières, on devrait tenir compte des possibilités de la poursuite du resserrément des relations économiques canado-américaines. Parmi les options possibles, on trouve la suppression des règles d'origine, la mise en place de tarifs extérieurs communs et la reconnaissance mutuelle par le Canada et les États-Unis des procédés et pratiques réglementaires de chacun. L'édification de liens

Renvois

économiques n'est pas achevée. Le Canada peut faire beaucoup, à la fois par lui-même et en travaillant avec les États-Unis, pour bénéficier des avantages certains qui ont déjà été réalisés grâce à l'intégration économique.

Acharya, Ram C., Sharma Prakash et Rao Someshwar. 2003. « Canada-U.S. Trade and Investment Patterns ». Dans *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Richard G. Harris (dir.). Calgary : Calgary University Press.

Rao, Someshwar et Jianmin Tang. 2002. « Are Canadian Controlled Manufacturing Firms Less Productive Than Their Foreign-Controlled Counterparts? ». Pages 571-594 dans *Productivity in Canada*, Someshwar Rao et Andrew Sharpe (dir.). Documents de recherche d'Industrie Canada. Calgary : University of Calgary Press.

Trefler, Daniel. 1999. « L'essentiel sur l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ». *Perspectives sur le libre-échange nord-américain*. Programme des publications de recherche d'Industrie Canada.



## Défis

Si l'intégration économique offre des occasions, elle présente également des défis. Pour maximiser les avantages d'un resserrement des liens économiques nord-américains, le Canada se doit d'améliorer sa compétitivité et sa capacité à attirer des capitaux et des travailleurs hautement qualifiés. Ce message est souligné par un certain nombre d'évolutions récentes.

veulent vraiment concurrencer les producteurs étrangers et contribuer à la croissance et à la création d'emplois à long terme. Deuxièmement, le Canada fait face à une concurrence croissante du Mexique et de la Chine sur les marchés américains. Depuis 1990, alors que la part canadienne des importations américaines est restée relativement constante, celle du

*On estime que les réductions tarifaires de l'ALE ont élevé la*

*productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus touchés de 3,2 p. 100 par année sur la période de 1989 à 1995.*

Sawchuk, 2002). Cependant, ces secteurs ont connu la plus grosse turbulence économique enregistrée, comme semblent l'indiquer les données sur les disparitions nettes d'entreprises.

De plus, de récentes études offrent plus de documentation sur les avantages provenant des investissements étrangers entrants. Les compagnies à participation étrangère majoritaire ont tendance à se tourner davantage vers l'extérieur et à être plus productives

et, en moyenne, à verser de plus hauts salaires que les compagnies nationales. Une recherche de Rao et Tang (2002)

montre que, après ajustement en fonction des écarts notables (taille, type d'industrie, capital, R&D, propension à l'exportation, etc.), les entreprises à participation étrangère majoritaire sont de 15 à 20 p. 100 plus productives en moyenne que les compagnies à participation nationale majoritaire. Les entreprises étrangères représentent tout autant une importante source de concurrence qu'une source potentielle de savoir, significative pour les entreprises nationales. Les résultats préliminaires d'une récente étude d'Industrie Canada donnent à penser que les compagnies à participation nationale majoritaire, particulièrement les compagnies du secteur des services, bénéficient véritablement de gains de productivité attribuables aux déversements de savoir des compagnies à participation étrangère majoritaire.

Premièrement, tout indique que de nombreux facteurs ont contribué à l'exceptionnelle augmentation des exportations canadiennes durant les années 1990. Le plus important a été la vigueur de l'économie américaine. C'est ce que montre le graphique 5, qui montre que la croissance des exportations canadiennes aux États-Unis suit de très près celle du total des importations américaines. Même si la dépréciation du dollar canadien et les deux accords de libre-échange ont contribué à l'expansion des exportations, ils n'en ont pas été les principaux éléments (Acharya et al., 2003). En outre, dans le secteur manufacturier, la productivité de la main-d'œuvre au Canada a augmenté deux fois moins vite qu'aux États-Unis. La dépréciation de la devise canadienne, accompagnée par un ralentissement de la hausse de la rémunération horaire des travailleurs, a permis aux fabricants canadiens de vaincre les effets du ralentissement de la croissance de productivité et d'améliorer la compétitivité de leurs coûts. Toutefois, comme l'indiquent de récentes tendances, ni une forte croissance américaine, ni une faiblesse du dollar canadien ne peuvent servir de base à une croissance soutenue des exportations. Les entreprises canadiennes doivent améliorer leur performance sur le plan de la productivité si elles

Mexique a pratiquement doublé. Le Mexique fait de solides incursions dans les industries de haute technologie comme l'informatique et les produits électroniques, la machinerie et les véhicules motorisés. Il est, simultanément, devenu un solide concurrent pour l'investissement direct américain. La Chine réalise également des gains importants sur le marché américain. Même si le savoir-faire présent dans leurs exportations est encore nettement en dessous des produits canadiens, le Mexique et la Chine progressent rapidement le long de l'échelle de la valeur ajoutée. Troisièmement, la part canadienne des entrées d'IDE nord-américains a fortement diminué récemment. Dans une certaine mesure, cela reflète l'attraction considérable exercée par le grand marché américain sur les investisseurs étrangers. Avec l'intégration, les États-Unis occupent une position de force dans la concurrence pour devenir la base opérationnelle nord-américaine des entreprises installées outre-mer. Les tendances de l'investissement, cependant, ne sont pas immuables. L'exemple de l'Irlande au sein de l'UE démontre que de petits pays peuvent introduire des politiques d'attraction des IDE et en faire une composante essentielle de leur stratégie de croissance.

## Les avantages de l'intensification des relations économiques canado-américaines

Il y a plus de 10 ans, les tenants du libre-échange ont soutenu que la libéralisation encouragerait l'efficacité et stimulerait les gains de productivité et nécessaires pour obtenir une hausse du niveau de vie et apporter plus de prospérité aux Canadiens. Ces mêmes personnes ont déclaré que l'exposition à la concurrence américaine allait encourager les entreprises canadiennes à adopter des technologies et des pratiques plus avancées, et qu'un accès amélioré aux marchés mondiaux les plus riches allait soutenir les dépenses d'investissement, promouvoir une plus grande spécialisation de la production et entraîner des investissements dans de coûteux projets innovateurs qui ne peuvent se justifier qu'en assurant un accès à un vaste marché. On a affirmé que le Canada allait tirer profit de l'afflux croissant de connaissances

approché des marchés de l'Asie et du Pacifique ainsi que de l'Amérique latine. En conséquence, la part consacrée aux États-Unis dans les fonds des IDE sortants canadiens a décliné de 61 p. 100 en 1990 à 47 p. 100 en 2002.

Les échanges canadiens avec le Mexique ont connu une croissance rapide depuis la signature de l'ALENA. Alors que les ventes au Mexique ne représentent toujours que moins de 1 p. 100 du total des exportations canadiennes, les achats ont augmenté pour représenter près de 4 p. 100 des importations canadiennes, doublant pratiquement leur part de 1990. Les flux des investissements directs étrangers entre les deux pays ont également considérablement augmenté dans la période post-ALENA, bien que les fonds des IDE accumulés grâce à de nouveaux investissements et au réinvestissement des bénéfices des entreprises étrangères soient toujours relativement minimes.

## GRAPHIQUE 5

### Importations américaines et exportations canadiennes vers les États-Unis



En outre, un assortiment de preuves indique que les sociétés canadiennes entreprennent des ajustements pour répondre aux occasions découlant de la libéralisation. Les sociétés rationnalisent leur production et élèvent le niveau de savoir-faire présent dans leurs exportations pour tirer avantage des occasions du marché. On a découvert que les industries qui ont bénéficié des plus grosses réductions tarifaires et non tarifaires grâce à l'ALENA ont également enregistré les plus gros gains de productivité (voir Trefler, 1999; Acharya et al., 2003). On estime que les réductions tarifaires de l'ALE ont élevé la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus touchés de 3,2 p. 100 par année sur la période de 1989 à 1995 (Trefler et

et textiles.

En outre, un assortiment de preuves indique que les sociétés canadiennes entreprennent des ajustements pour répondre aux occasions découlant de la libéralisation. Les sociétés rationnalisent leur production et élèvent le niveau de savoir-faire présent dans leurs exportations pour tirer avantage des occasions du marché. On a découvert que les industries qui ont bénéficié des plus grosses réductions tarifaires et non tarifaires grâce à l'ALENA ont également enregistré les plus gros gains de productivité (voir Trefler, 1999; Acharya et al., 2003). On estime que les réductions tarifaires de l'ALE ont élevé la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus touchés de 3,2 p. 100 par année sur la période de 1989 à 1995 (Trefler et

Les preuves accumulées depuis la mise en œuvre des accords accrédi- tent largement ces affirmations. Les recherches montrent que la libéralisa- tion a apporté une contribution signi- ficative à de nombreux changements intervenus dans l'économie canadi- enne depuis plus d'une décennie. Elle a contribué, par exemple, à la crois- sance des exportations, facteur majeur – représentant 80 p. 100 de l'augmen- tation des expéditions – sous-jacent à la croissance du secteur manufacturier canadien dans les années 1990. Bien que l'excellente performance des exportations canadiennes soit la con- séquence de nombreuses évolutions – entre autres la vigueur de l'économie américaine et la réelle dépréciation du dollar canadien durant les années 1990 – les accords commerciaux y ont joué un rôle. Fait important, la hausse la plus spectaculaire dans la part des livraisons aux États-Unis a été attribuable aux secteurs les plus protégés avant l'ALE et l'ALENA – mobilier et accessoires, vêtements



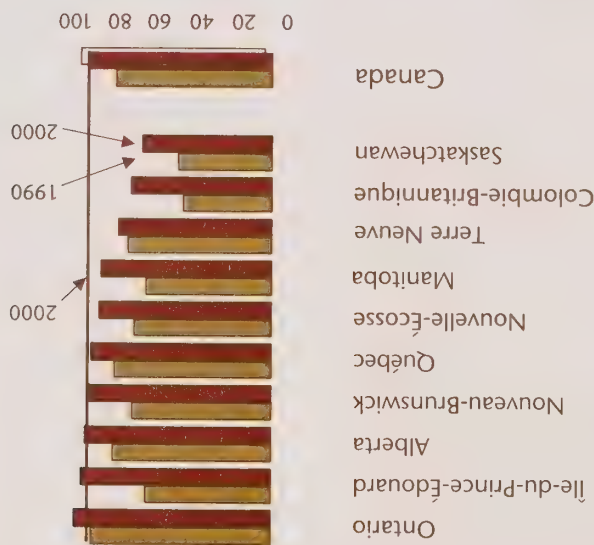
étendue, mais principalement axée vers le marché nord-américain plutôt que vers le seul marché national. De plus, les excédents commerciaux du Canada dans les secteurs des ressources naturelles et de l'utilisation des ressources ainsi que des véhicules motorisés ont augmenté. Ceci reflète la tendance vers une spécialisation accrue dans les secteurs où les Canadiens sont compétitifs, une évolution encore une fois tout à fait logique selon les prédictions des théories économiques.

Le marché américain est plus important pour le Canada que le marché canadien ne l'est pour les États-Unis. Toutefois, le Canada est le meilleur client des États-Unis, puisqu'il compte pour près de 20 p. 100 des exportations américaines. Le marché canadien est le point de mire des producteurs américains dans un grand nombre de domaines, y compris les secteurs de l'automobile, de l'électricité et de l'électronique et des produits chimiques et pharmaceutiques. Le pourcentage des importations canadiennes aux États-Unis est également d'environ 20 p. 100. Au sein de la population américaine, le rôle le plus largement attribué au Canada est probablement celui de principal fournisseur d'énergie (pétrole, gaz naturel et électricité).

L'augmentation des échanges s'est accompagnée d'une forte croissance bidirectionnelle des IDE entre le Canada et les États-Unis. Entre 1990 et 2002, les fonds consacrés aux IDE associées aux investissements américains au Canada et aux investissements canadiens aux États-Unis ont plus que triplé. Le total des investissements étrangers au Canada s'est également accru au cours de cette période, alors que la part américaine dans les fonds des IDE entrants est restée plus ou moins la même. Simultanément, les entreprises canadiennes ont diversifié leurs investissements sortants, se préoccupant moins du marché américain pour se tourner vers les occasions offertes par le marché de l'Union européenne et développant leur

## GRAPHIQUE 3

Part des exportations\* vers les É.-U. par province



Nota : \*exportations de marchandises  
Source : Industrie Canada, compilations d'après les données de Statistique Canada

## GRAPHIQUE 4

### Rapport exportations manufacturières vers les É.-U./livraisons



Source : Industrie Canada, compilations d'après les données de Statistique Canada

## Rapport échanges/PIB

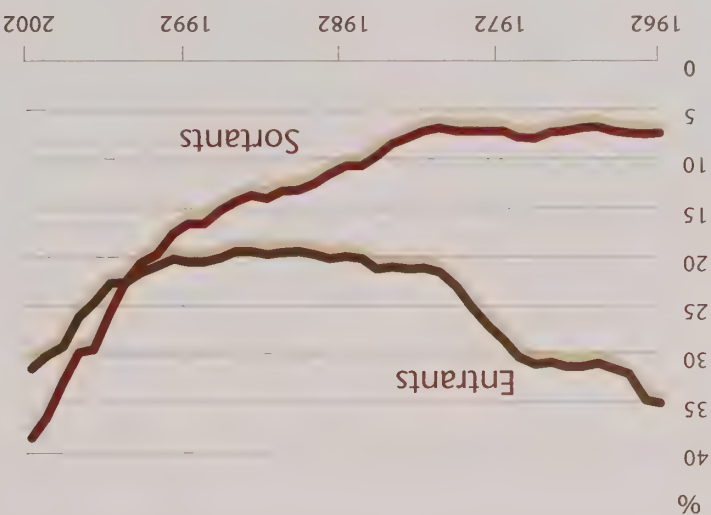
## GRAPHIQUE 1



Source: Industrie Canada, compilations des données de Statistique Canada.

## Rapport IDE\*/PIB

## GRAPHIQUE 2

\*Fonds  
Source: Industrie Canada, compilations des données de Statistique Canada.

Bien que toutes les industries canadiennes orientent leurs activités vers le marché nord-américain, seul un petit nombre de grandes entreprises est responsable de la majeure partie des exportations canadiennes aux États-Unis. En 2001, les cinq plus grands exportateurs comptaient pour la moitié des exportations canadiennes aux États-Unis, et les 2 000 plus grandes sociétés comptaient pour 80 p. 100 de ces exportations. Ces résultats reflètent, en partie, le degré de concentration relativement élevé parmi les grandes industries exportatrices canadiennes.

Comme prévu par la théorie économique, la libéralisation a engendré un net accroissement des échanges au sein des secteurs industriels. L'amélioration de l'accès au marché a encouragé les entreprises à rationaliser leur production et à se spécialiser. Les fabricants canadiens produisent maintenant une gamme de produits moins

L'intensification des échanges canado-américains s'est répandue jusqu'à avoir un impact sur pratiquement toutes les provinces et industries canadiennes. Comme l'illustre le graphique 3, le marché américain est relativement plus important pour les producteurs de certaines provinces (notamment l'Ontario) que pour d'autres (Saskatchewan). Quoi qu'il en soit, même en Saskatchewan, la province la moins dépendante du marché américain, la proportion des importations américaines a augmenté pour atteindre le chiffre impressionnant de 62 p. 100 en 2000. Parmi les industries manufacturières, le marché américain est plus important pour le matériel de transport et moins important pour les produits alimentaires, tant pour les produits alimentaires, les boissons et le tabac ainsi que pour les imprimés. Quoi qu'il en soit, entre 1993 et 1999, la part du total des exportations vers les États-Unis a augmenté dans toutes les industries, sauf dans le secteur du matériel de transport, déjà fortement orienté vers le marché américain.



# L'économie de l'intégration américaine une vision canadienne

Andrei Sulzenko,  
Industrie Canada

Andrei Sulzenko est sous-ministre adjoint principal, Secteur politique avec Industrie Canada.

La structure de l'économie mondiale a été fondamentalement transformée durant les dernières décennies. Les changements technologiques rapides, la libéralisation du commerce sous forme d'accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux, accompagnés de l'intensification de la concurrence internationale, se sont traduits par une augmentation de l'internationalisation de l'activité commerciale. Les systèmes de production, de commercialisation et les systèmes financiers sont de plus en plus liés à un niveau mondial, et les économies nationales sont de plus en plus intégrées. Ces évolutions se sont traduites par une spectaculaire croissance des flux internationaux de biens, de services, de personnes et de capitaux. Dans la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les échanges internationaux, les flux de portefeuilles de capitaux ainsi que les investissements directs étrangers (IDE) ont tous augmenté à une allure nettement plus rapide que le produit intérieur brut (PIB) au cours des 20 dernières années.

Le Canada a participé activement à ces évolutions tout en en bénéficiant, en grande partie grâce au resserrement de ses liens avec les autres économies nord-américaines. Les échanges et les investissements entre le Canada et les États-Unis ont augmenté rapidement et d'importants changements structurels sont survenus; parallèlement, les entreprises canadiennes se sont positionnées pour exploiter les nouvelles possibilités économiques. Cet article étudie ces évolutions. Il passe en revue les preuves de l'impact d'un resserrement des liens économiques nord-américains et examine les défis que la poursuite de l'intégration économique nord-américaine posera au Canada à moyen terme.

Le Canada a longtemps été un des pays industrialisés les plus tournés vers l'extérieur. Les échanges et investissements internationaux ont aidé les Canadiens à dépasser les limites d'une économie relativement petite. Le haut degré d'ouverture de l'économie a permis aux entreprises de se lancer dans des spécialisations plus nombreuses, donné accès à de nouvelles idées ainsi qu'à de nouvelles technologies innovatrices, contribué à stimuler le développement de nouveaux produits et de procédés plus efficaces, et offert aux consommateurs un choix plus vaste de produits à des prix plus concurrentiels. Comme le montrent les graphiques 1 et 2, il y a eu une progression supplémentaire et très marquée de l'ouverture vers l'extérieur du Canada depuis 1990. Les échanges et les investissements entrants et sortants constituant les IDE ont nettement augmenté par rapport au PIB. L'un des principaux facteurs sous-jacents de l'orientation extérieure plus marquée du Canada a été le resserrement de ses liens commerciaux avec les États-Unis et le Mexique. La mise en place de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) en 1989, suivi cinq ans plus tard par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), a ouvert la voie à l'intensification des échanges entre le Canada et les États-Unis se montent maintenant à plus de 600 milliards de dollars par année, ou plus de 1,3 million de dollars par minute. Les échanges canado-américains ont plus que doublé depuis 1990, augmentant bien plus rapidement que les partisans des accords de libre-échange ne l'avaient prévu. Le marché américain, traditionnellement la destination principale des exportations canadiennes, a encore gagné en importance. En 2002, plus de 80 p. 100 des exportations de biens et de services canadiens étaient destinées aux États-Unis, 10 p. 100 de plus qu'en 1990. La proportion des importations canadiennes de biens et de services venant des États-Unis a aussi augmenté durant cette période, pour passer au niveau actuel de 70 p. 100.

- 1 Cet article est une version abrégée d'un article plus long que les auteurs ont rédigé sur la même question. Deux rapports précédents font état des liens entre le capital social et la santé. Ils sont affichés au site Web de Santé Canada <<http://www.hc-sc.gc.ca/iacob-dgiac/arad-draa>> (section Documents de travail) Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 23 septembre 2003.
- 2 Parmi les organisations internationales, mentionnons l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la Banque Mondiale, la SCU (Social Capital Initiative) de l'Université du Michigan et l'Initiative interaméricaine du capital social, de l'éthique et du développement mise en place par la Banque interaméricaine de développement (BID). La Banque Mondiale a mené des sondages en Afrique et en Amérique latine et a encouragé l'organisation de conférences et de colloques régionaux et mondiaux.
- 3 L'adresse du site Web de la Banque Mondiale consacré au capital social est <<http://worldbank.org/poverty/scapital>>.
- 4 Cité dans Putnam (2000).
- 5 Des besoins nouveaux émergent en raison des changements démographiques et des transformations sociales et politiques. Par exemple, le vieillissement de la population a favorisé la mise en place des services d'aide à domicile pour les personnes âgées. Le secteur public finance en partie ces services qui relèvent, pour la plupart, de l'économie sociale.
- 6 Santé Canada finance entre autres trois grands programmes communautaires : le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) depuis 1992, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA) depuis 1995 et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) depuis 1994.

## Notes

politique publique ou un outil économique à faible investissement (Landry et al., 2001). Il demeure néanmoins que le capital social ne devrait jamais se substituer aux politiques publiques et aux programmes gouvernementaux.

## Renvois

- 7 Par exemple, 7 600 bénévoles ont participé au PACE, y consacrant 159 000 heures en deux ans.

- Kawachi, Ichiro et Bruce Kennedy. 1997. « Health and Social Cohesion: Why Care about Income Inequality? », *British Medical Journal*. 314: 1037-1.
- Kawachi, Ichiro, Bruce Kennedy, Kimberley Lochner et Deborah Prothrow-Stith. 1997. « Social Capital, Income Inequality and Mortality », *American Journal of Public Health*. 87: 1491-1498.
- Landry, Réjean, Nabil Amara et Mokhtar Lamari. 2001. « Capital social, innovation et politiques publiques ». *Ismaa Revue canadienne de recherche sur les politiques*. 2, n° 1 (printemps) : 63-72.
- Lomas, Jonathan. 1997. *Social Capital and Health: Implications for Public Health and Epidemiology*. Université McMaster, Centre for Health Economics and Policy Analysis, Working Paper Series.
- Prusak, Laurence et Don Cohen. 2001a. *How Social Capital Makes Organizations Work*. Boston: Harvard Business School Press.
- . 2001b. « How to Invest in Social Capital ». *Harvard Business Review*.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Saucier, Carol et Nicole Thivierge. 2002. *L'économie sociale comme facteur de développement et de cohésion. Un portrait du Bas-Saint-Laurent*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Communication présentée au Séminaire Évaluation et indicateurs de mesure de l'économie sociale, <<http://www.aruc-es.ugam.ca/aruces/evaluation/Saucier-Thivierge.pdf>>.
- Saucier, Carol, Raymond Beaudry et Claude Denis. 2002. *Entre l'enthousiasme et l'inquiétude*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Rapport de recherche présenté au Secréariat des coopératives, Gouvernement du Canada, <<http://www.aruc-es.ugam.ca/aruces/evaluation/Saucier-Thivierge.pdf>>.
- Sitjarni, Carmen et Lewis Friedland. 1995. *Social Capital and Civic Innovation: Learning and Capacity Building from the 1960s to the 1990s*. Communication présentée à la social capital session of the American Sociological Association Annual Meeting, 20 août 1995, Washington, DC, <<http://www.cpn.org/>>.
- Worms, Jean-Pierre. 2001. « Les anciens et les nouveaux liens civiques et sociaux en France ». *Ismaa Revue canadienne de recherche sur les politiques*. 2, n° 2 (été) : 75-84.
- Belanger, Jean-Pierre, Robert Sullivan et Benoit Sévigny. 2000. *Capital social, développement communautaire et santé publique*. Québec : ASPQ Éditions, 224 p.
- Berkman, Lisa et Leonard Syme. 1979. « Social Networks, Host Resistance, and Mortality: a Nine-Year Follow-Up Study of Alameda County Residents ». *American Journal of Epidemiology*. 109, n° 2, p. 186-204.
- Cohen S. et Leonard Syme. 1985. « Issues in the Study and Application of Social Support ». Dans *Social Support and Health*, sous la direction de S. Cohen et L. Syme. New York: Academic Press, p. 3-22.
- Durston, John. 1999. *Construyendo capital social comunitario*. Revista de la CEPAL 69, para Latino América y el Caribe (ECLAC/CEPAL) Santiago.
- . 2000. *Qué es el capital social comunitario? Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (ECLAC/CEPAL)*. Serie Políticas Sociales. Santiago.
- Favreau, Louis, Lucie Fréchette, Mannon Bouhane et Solange van Kemnade. 2001. *Pétou, le bidonville de l'espoir : Villa El Salvador*. Cahier de recherche du STEP Research Group on Civil Society and Social Economy, Bureau International du Travail.
- Fukuyama, Francis. 1997. *La confiance et la puissance. Vertus sociales et prospérité économique*. Paris: Plon (traduction française, version originale 1995).
- House, James S., Cynthia Robbins et Helen L. Metzner. 1982. « The Association of Social Relationships and Activities with Mortality: Prospective Evidence from the Tecumseh Community Health Study ». *American Journal of Epidemiology*. 116, n° 1: 123-140.
- Kawachi, Ichiro. 1999. « Social Cohesion and Health ». Dans *The Society and Population Reader. A State and Community Perspective*, sous la direction d'Alvin Tarlov et Robert F. St. Peter. New York: The New Press, pp. 57-74.
- Kawachi, Ichiro et Bruce Kennedy. 1997. « Health and Social Cohesion: Why Care about Income Inequality? », *British Medical Journal*. 314: 1037-1.



social est quasiment inexistante. Par contre, certaines recherches se sont penchées sur l'influence comparative des facteurs biomédicaux et sociaux sur la santé (Lomas, 1997). Les interventions de nature sociale sont considérées comme très efficaces car le développement de réseaux sociaux agit de manière préventive, évitant l'intervention curative.

## Y a-t-il des pratiques exemplaires?

Dans les deux types d'interventions évoqués ci-dessous, l'État développe directement ou indirectement certaines des composantes du capital social.

Le premier type d'intervention concerne la politique de soutien public à l'économie sociale au Québec. Au cours des dernières années, le chômage structurel entraînant des processus d'exclusion dans les pays industrialisés a stimulé la quête des formes alternatives d'insertion dont une nouvelle génération d'initiatives en économie sociale qui émerge depuis le début des années 1990.

L'économie sociale vise la création, la reconstruction ou le maintien des liens sociaux pour permettre à la société civile de lutter contre l'appauvrissement de divers groupes sociaux. Dans les régions éloignées ou dans le contexte du développement local, ces initiatives complètent les activités économiques en place et les liens qu'elles privilégient resserrent la cohésion sociale dans les collectivités (Saucier et Thivierge, 2002, Saucier et al., 2002).

Le gouvernement du Québec a accordé une place importante à l'économie sociale en soutenant la création du Chantier de l'économie sociale et en consacrant des enveloppes budgétaires spéciales en réponse aux demandes émanant de groupes de femmes. Depuis 1998, l'État soutient les initiatives d'économie sociale, notamment par le biais de fonds d'économie sociale (FFS) gérés localement.

L'intervention visant à soutenir l'économie sociale se traduit, dans le cas du Québec, par la reconnaissance et l'organisation des nouveaux intérêts (répondant à des nouveaux besoins)<sup>5</sup> et par un nouvel encadrement des initiatives existantes et nouvelles. Cette intervention a comme conséquence d'agir sur la sociabilité et les réseaux, de favoriser l'accès aux ressources et de démocratiser la prise de décisions en soutenant des initiatives qui partagent ces valeurs.

Le second type d'intervention relève du domaine de la santé. Les programmes communautaires ciblant notamment la petite enfance sont caractéristiques d'un type d'intervention qui vise à promouvoir, entre autres, l'accès aux ressources, le soutien social et le développement des réseaux au sein de la communauté<sup>6</sup>.

Les évaluations nationales, régionales et locales signalent les retombées favorables pour les enfants, les familles et les communautés bénéficiaires des programmes communautaires. Du point de vue du capital social, ces programmes semblent faciliter l'engagement civil, le renforcement de réseaux et la cohésion sociale. D'abord, ils constituent des espaces ouverts aux pratiques bénévoles<sup>7</sup>. Ensuite, ils renforcent les réseaux sociaux à différents niveaux : les liens entre les parents, les familles et les enfants se resserrent; les organismes communautaires forment des partenariats avec d'autres organismes communautaires de leur communauté (CLSC, conseils scolaires, services de garde, écoles, etc.); les rapports entre les différents échelons gouvernementaux se renforcent.

Dans certains cas, des nouveaux programmes naissent d'un partenariat entre les organismes communautaires. En reconnaissant l'émergence et l'organisation de nouveaux intérêts sociaux, en adoptant une nouvelle législation, en transférant les responsabilités de gestion, l'État soutient le secteur communautaire ou associatif.

Ce faisant, il jette les bases de l'émergence de nouvelles formes de cohésion sociale, non pas engendrées par l'État, mais par la société civile.

Ce sont ces initiatives qui permettent, à long terme, d'instaurer des nouvelles régularités sociales dont peuvent découler d'autres modèles économiques et sociaux. En revanche, comment passer d'une initiative réussie à une intervention globale visant à développer le capital social? Ce type de passage se fait par :

- la mise en place de programmes qui s'inscrivent dans une approche communautaire plus générale;
- la mise en place des mécanismes légaux qui vont faciliter l'émergence ou la consolidation des associations;
- l'adoption de mécanismes favorables à une participation bénévole des citoyens;
- l'adoption de mesures visant à favoriser le secteur de l'économie sociale et autres innovations sociales qui font appel à des valeurs comme la solidarité, la responsabilité sociale, l'utilisation rationnelle des ressources locales, la mobilisation de la population... (commerce équitable, tourisme responsable, financement solidaire);
- le soutien aux approches qui privilégient le développement local;
- l'institutionnalisation des initiatives du secteur associatif ou communautaire.

## En guise de conclusion

Après avoir examiné certaines formes d'intervention qui favorisent le renforcement du capital social ainsi que les bénéfices et les risques qui en découlent, il apparaît que la question initiale ne devrait pas être posée en termes opposés, soit « intervention » ou « non-intervention ». Le dilemme, s'il y a en un, est plutôt de savoir où et comment intervenir. Il reste à décider s'il faut faire du capital social un nouvel instrument non économique de

capital social, à condition que certains arrangements institutionnels soient respectés. La mise en place de mesures incitatives qui incitent à un engagement accru des citoyens en est un exemple.

Au Canada, certaines interventions publiques (politiques et programmes) privilégient la participation, l'engagement civique et la cohésion sociale tout en respectant l'autonomie de la société civile. Le soutien du gouvernement du Québec à l'économie sociale et les programmes communautaires (entre autres ceux financés par Santé Canada) qui reconnaissent et valorisent la capacité des organisations communautaires dans la gestion des services offerts à des familles ayant des jeunes enfants sont des exemples d'interventions qui visent à renforcer le pouvoir des communautés, les réseaux sociaux et l'engagement civique.

En somme, l'évaluation des interventions dans des contextes divers semble montrer que les deux interventions de l'efficacité de l'intervention publique dans des domaines où la société civile a été traditionnelle-ment impliquée ont leur part de vérité. En effet, une telle intervention peut engendrer des effets désirables ou non, selon les contextes et l'époque.

## Le capital social dans la mire des décideurs

Depuis les quatre dernières années, autant les organisations internationales que les gouvernements (des pays du Nord et du Sud) accordent un intérêt nouveau au capital social<sup>2</sup>. La reconnaissance de l'importance du capital social dans l'élaboration des politiques sociales se consolide progressivement. Pourquoi renforcer le

capital social? Aussi bien dans le domaine des affaires, du développement économique et social que dans le domaine de la santé, les retombées favorables du capital social semblent incontestables.

Dans le secteur des affaires, les entreprises se portent mieux lorsque les personnes qu'elles emploient forgent des relations de confiance. Les relations solides sont critiques au sein d'une organisation. Dès lors, les investissements visant à consolider les relations sont très rentables (Prusak et Cohen, 2001a, b).

De même, la présence de niveaux supérieurs de capital social dans certains pays ou au sein de certaines communautés semble constituer une garantie de réussite des projets de développement appuyés par les organisations internationales<sup>3</sup>.

Dans le domaine de la santé, de nombreuses études ont fait ressortir l'étroite relation entre les réseaux sociaux et les taux de morbidité et de mortalité (Kawachi et al., 1997; Berkman et Syme, 1979; House et al., 1982; Cohen et Syme, 1985). Certains auteurs ont conclu que les personnes qui n'ont pas de soutien social sont deux à trois fois plus susceptibles de décéder que celles qui sont mieux insérées dans les réseaux sociaux (House et al., 1982). Plus récemment, House et al.<sup>4</sup> soulignent que les effets positifs de l'intégration sociale et du soutien social neutralisent les risques connus pour la santé comme le tabagisme, l'obésité, l'hypertension et l'inactivité physique.

## Comment investir dans le capital social?

Bien que l'on reconnaisse que le capital social est un facteur clé de la performance d'une entreprise, du développement économique et social d'un pays ou du bien-être d'une communauté, les moyens de le promouvoir sont beaucoup moins évidents. Siriani et Friedland (1995) évoquent

des cas dans lesquels les politiques moins évidentes de trouver comment les politiques publiques peuvent être utilisées pour l'accroître. Dans le même sens, Durston (1999, 2000) rappelle que parmi les théoriciens fondateurs de l'approche du capital social, il n'y a avait pas d'unanimité à croire que ce type de capital pouvait être bâti dans les communautés qui en manquaient. Des recherches dans le domaine de la production, du développement, de la lutte contre la pauvreté et de la santé ont réussi toutefois à déceler des pratiques dont l'impact a pu être mesuré autant au niveau des bénéfices que des effets nuisibles.

En ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté, les organismes de développement international ont répertorié des cas dans lesquels les interventions externes ont pu activer les ressources communautaires et ainsi favoriser l'émergence du capital social (Durston, 1999). Certains programmes donnent lieu à des occasions d'élaborer des nouvelles stratégies de groupe. En outre, les réseaux sociaux ont été fréquemment utilisés dans le cadre des interventions visant à la mise en valeur de quartiers défavorisés ou de collectivités rurales (Favreau et al., 2001). L'organisation de nouveaux réseaux ou l'exploitation des réseaux existants a fait ses preuves comme moyen de lutter contre les problèmes sociaux tels la violence, l'alcoolisme, la consommation des drogues, etc. De même, les réseaux qui sont des coalitions de groupes communautaires ou d'autres instances de concertation sont très présents aussi dans l'histoire du développement communautaire dans les pays nord-américains. Dans le domaine de la santé, la littérature concernant les interventions publiques visant à renforcer le capital



# Le capital social peut-il être l'objet des politiques publiques?

Solange van Kemenade,  
Sylvain Paradis,  
Eric Jenkins<sup>1</sup>

Division de la recherche  
sur les politiques,  
Direction des politiques  
stratégiques, Santé Canada

Les auteurs sont tous  
au sein de la division de la  
recherche sur les politiques  
à Santé Canada.

Solange van Kemenade  
est Agent de recherche  
sur les politiques,  
Sylvain Paradis,  
est Directeur, et  
Eric Jenkins  
est Analyste principal en politique.

## Intervenir ou ne pas

### Intervenir

Une réflexion sur le rôle des politiques publiques à l'égard du capital social suscite en

général les questions suivantes : le capital social peut-il être généré ou renforcé? L'État doit-il intervenir ou le capital social est-il un attribut inhérent à la société sur lequel l'État n'a pas d'emprise? Les politiques publiques ont-elles un rôle à jouer dans ce domaine? Le cas échéant, quel est-il?

Le capital social se définit principale-ment en fonction de réseaux sociaux, de l'engagement civique et de la confiance, éléments inhérents tant à la société qu'aux rapports sociaux. Par conséquent, le débat sur le rôle de l'État dans la mise en place de politiques visant à générer ou à renforcer le capital social renvoie forcément au débat sur le rapport entre la société et l'État, débat qui n'est pas nouveau et qui témoigne de la fragilité de l'équilibre entre les demandes sociales croissantes et les limites des interventions étatiques. Ce débat témoigne aussi de la difficulté à faire la part entre le besoin d'autonomie des initiatives sociales et leur nécessité d'être soutenues. Il fait ressortir certains risques associés à l'intervention étatique.

En matière de capital social, l'intervention de l'État n'est pas simple. En effet, il est difficile d'imaginer ce que l'État peut faire pour développer ou améliorer le capital social d'une communauté. Comment faire pour que les gens se regroupent ou s'engagent davantage? Comment hausser le niveau de confiance d'une population

quand celui-ci serait une composante du capital social fortement ancrée sur des bases culturelles (Fukuyama, 1997)? Plus encore, les interventions publiques peuvent détruire le capital social présent dans une communauté, comme l'ont fait certains projets de rénovation urbaine (Sitiani et Friedland, 1995).

Historiquement, la relation entre l'État et la société fait l'objet d'une controverse entre ceux qui pensent que l'État-providence s'est développé en supplantant en quelque sorte les associations de la société civile et ceux qui postulent que c'est précisément au développement de cet État que le secteur associatif doit sa croissance (Worms, 2001). En France, par exemple, l'État semble avoir contribué à l'expansion du secteur associatif de trois manières : en reconnaissant et en facilitant l'organisation de nouveaux intérêts collectifs et droits sociaux, en adoptant des nouvelles lois et règlements favorables à l'engagement civique et en transférant aux associations une partie des responsabilités autrefois assurées par les gouvernements (Worms, 2001). Belanger et al. (2000) affirment que certaines interventions des agences publiques (et des organisations privées) dans les réseaux sociaux ont parfois été à l'encontre des buts recherchés. Selon les études consultées par ces auteurs, le déclin du soutien gouvernemental peut contribuer à libérer des réserves inactives de capital social au sein de groupes bénévoles ou à but non lucratif. Cette position est contraire à celle de Sitiani et Friedland (1995) qui signalent pour leur part que l'intervention gouvernementale semble renforcer le

Après avoir examiné les aspects conceptuels et de mesure du capital social, la Division de la recherche sur les politiques, Direction des politiques stratégiques, Santé Canada, s'interroge maintenant sur le rôle du gouvernement dans l'élaboration des politiques axées sur le capital social. Le texte qui suit rend compte de la recherche en la matière.

# Capital social et dons de sang

Ralph Matthews,  
Université de la Colombie-Britannique

La plupart des appels publics destinés à obtenir des dons de sang visent les particuliers. Ces stratégies reposent sur l'idée que la décision de donner du sang est essentiellement une décision individuelle fondée sur l'altruisme. Le problème est que, en dépit de ces appels, trois pour cent seulement de la population canadienne donne du sang actuellement et que cette proportion diminue. De surcroît, le donneur type est un homme de race blanche et d'âge moyen, profil qui ne correspond plus à la diversité ethnique croissante de la population.

Au-delà des sondages d'opinion, on n'a fait peu de recherche sur les raisons invoquées pour ne pas donner du sang. Pourtant, il est presque certain qu'il y a un élément social dans la décision de faire ce genre de don. Ainsi, le nombre de dons varie selon la communauté, l'âge, l'origine ethnique, le revenu, le type d'emploi et le sexe. Étant donné ces différences sociales, il semble pertinent de se demander si le capital social peut jouer un rôle important dans la décision de donner du sang. Si c'était le cas, il serait judicieux de diriger les appels à donner du sang vers les collectivités et les groupes caractérisés par des degrés élevés de capital social, c'est-à-dire au sein desquels les décisions individuelles de faire un don peuvent être influencées par les liens tissés dans le réseau, ainsi que l'engagement et le sentiment d'appartenance envers le groupe.

Dernièrement, une équipe de recherche constituée de Ralph Matthews (chercheur principal), André Smith, Jay Fiddler et Laura Hurd Clarke, de l'Université de la Colombie-Britannique, s'est vu octroyer une subvention du Fonds de partenariat entre Bayer, la Société canadienne du sang, Héma-Québec et les Instituts de recherche en santé du Canada en vue d'entreprendre une étude de deux ans portant sur le rapport entre les dons de sang et le capital social dans quatre collectivités britanno-colombiennes. Travaillant en étroite collaboration avec la Société canadienne du sang, l'équipe étudiera les effets des différentes stratégies de recrutement au sein de populations caractérisées par des degrés divers de capital social et de confiance.

et son rapport avec d'autres formes de capital. Nous espérons que l'étude sur la résilience des collectivités apportera une contribution significative à notre compréhension de ces processus dynamiques.

## Notes

- 1 Je tiens à remercier Nathan Young pour ses commentaires qui m'ont aidé à un stade préliminaire de cet essai.
- 2 Voir <[www.statistics.gov.uk/socialcapital](http://www.statistics.gov.uk/socialcapital)>. Consulté le 16 octobre 2003.

## Renvois

- Bourdieu, Pierre. 2000. *Pascalian Meditations*. Stanford, CA : Stanford University Press.
- Burt, Ronald S. 2001. « Structural Holes versus Network Closure as Social Capital ». Pages 31-56 dans *Social Capital: Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cook et Ronald S. Burt (dir.). New York : Aldine de Gruyter.
- Coleman, James S. 1994. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press.
- Granovetter, Mark. 1985. « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness ». *American Journal of Sociology* 91, no 3 : 481-510.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Structure and Action*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Lin, Nan, Yang-chih Fu et Ray-May Hsung. 2001. « The Position Generator: Measurement Techniques for Investigations of Social Capital ». Pages 57-81 dans *Social Capital: Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cook et Ronald S. Burt (dir.). New York : Aldine de Gruyter.
- Matthews, David Ralph. 1993. *Controlling Common Property*. Toronto (Ontario) : University of Toronto Press.
- Miller, Gary. 2001. « Why is Trust Necessary in Organizations? The Moral Hazards of Profit Maximization ». Pages 307-331, dans *Trust in Society*, Karen S. Cook (dir.). New York : Russell Sage Foundation; Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.



## L'étude sur la résilience des collectivités

Pour l'essentiel, l'étude sur la résilience des collectivités (Resilient Communities Project) examine si le capital social communautaire peut atténuer la récession économique ou servir de base à une reprise du développement économique collectif.

- L'étude, qui durera plusieurs années :
- documente et étudie les changements sociaux et économiques qui ont lieu sur la côte de la Colombie-Britannique;
- examine comment le changement de stratégies et de méthodes de développement des ressources affecte la vie communautaire sur la côte; détermine la portée du « capital social » dans les collectivités de la côte de la Colombie-Britannique;
- évalue le rapport potentiel entre le capital social et le développement économique collectif;
- approfondit dans quelle mesure une perspective du capital social peut expliquer la situation actuelle et fournir un cadre de travail à de futures politiques de développement.

grandement à l'atteinte de nos objectifs. Les questionnaires expédiés par la poste permettent aux répondants d'indiquer facilement les liens qu'ils ont dans le réseau social. Toutefois il est difficile, dans un format de choix fixe, d'expliquer en détail la signification de ces liens pour eux et l'usage qu'ils en font réellement (ou potentiellement) d'une manière qui contribue à leur propre bien-être et au développement économique potentiel de leur collectivité. Les entrevues constituent un outil important pour obtenir cette information contextuelle. Donc, les entrevues de notre phase III viendront étoffer les réponses à notre questionnaire en nous donnant de l'information sur la valeur symbolique des liens avec les membres du réseau social. En attendant cette étape de notre recherche, nous avons demandé à ceux qui ont rempli le questionnaire d'indiquer s'ils consentiraient aussi à nous parler d'avantage de leur collectivité. La majorité a accepté et nous entrevues se feront avec ceux qui ont déjà rempli le questionnaire et nous l'ont retourné et qui nous permettront d'ajouter des données contextuelles à leurs réponses au questionnaire. De plus, nos entrevues ciblées avec des personnalités communautaires, notamment des personnalités du monde des affaires et du monde économique, contribueront d'avantage à montrer si les aspects du capital social de la vie dans ces collectivités ont quelque chose à voir avec leur capacité d'accéder à de nouvelles possibilités de développement. Enfin, grâce à ces entrevues, nous approfondirons la manière dont les collectivités locales et leurs dirigeants affrontent les défis d'une économie fondée sur le savoir et de la mondialisation, et comment ils essaient de les relever.

## Conclusion

Le capital social et son rapport avec l'élaboration des politiques gouvernementales est devenu un vaste sujet d'étude et de controverse dans bien des pays occidentaux industrialisés. Néanmoins, il subsiste toujours de l'incertitude quant aux mécanismes en jeu dans la formation du capital social, à la dynamique des rapports entre le capital social et le développement économique, et aux indicateurs les mieux appropriés pour mesurer le capital social.

Pour citer un exemple, la définition du capital social adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par le Royaume-Uni est la suivante : un ensemble de réseaux qui partagent des normes, des valeurs et des compréhensions qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre les groupes<sup>2</sup>. Une telle définition met d'abord l'accent sur les aspects culturels et normatifs des rapports sociaux, plutôt que sur les processus plus dynamiques d'interaction et de comportements au sein des réseaux sociaux qui sont au centre d'une grande part de la littérature sur laquelle s'appuie l'étude sur la résilience des collectivités. En outre, même s'il est important que les membres de toute société aient en commun des valeurs fondamentales, cette définition semble mieux adaptée à un regard sur la cohésion sociale qu'à une analyse du rôle du capital social. En particulier, mettre l'accent sur des aspects normatifs semble aller à l'encontre de l'acceptation des différences multiculturelles qui est au cœur des politiques gouvernementales canadiennes.

Pour que l'analyse du capital social devienne un outil de politiques gouvernementales efficace, il faut comprendre non seulement sa nature et son mode de fonctionnement, mais aussi le lien entre le capital social et d'autres formes de capital – essentiellement le capital humain et le capital économique. Même si une certaine compréhension de ces éléments est rendue possible grâce aux études nationales à l'échelon macroéconomique, sans doute les études de mieux comprendre la dynamique du fonctionnement du capital social

Pourtant, les contacts de réseau social par eux-mêmes, sans la confiance, risquent d'avoir peu de valeur. Comme Putnam (1993 : 170) le souligne, la confiance est une composante essentielle du capital social. La confiance a quelque chose à voir avec la vulnérabilité et elle est une conséquence du risque. Si l'on n'avait jamais besoin de prendre des risques, on n'aurait jamais besoin non plus d'avoir confiance. Pourtant, dans la société moderne, nous devons accepter sur la base de la confiance bien des personnes différentes avec lesquelles nous sommes en interaction et dont nous dépendons, à la fois socialement et

Nous posons aussi des questions sur le niveau général de confiance envers les habitants de la collectivité et les jeunes. Inversement, nous demandons aux répondants d'indiquer s'il y a des groupes dans la collectivité qu'ils perçoivent comme étant moins dignes de confiance que d'autres. Nous étudions également la confiance à l'égard des positions sociales et envers les institutions grâce à des questions dirigées sur des positions sociales clés comme celles de dirigeants communautaires, de fournisseurs de services, de personnalités du monde des affaires de la collectivité et sur les élus à son service.

*Nos résultats indiquent que la participation à de multiples réseaux ou le fait de se situer entre différents réseaux ne semble pas revêtir autant d'importance qu'une participation à des réseaux qui nouent des relations à l'extérieur et à l'intérieur de la collectivité.*

économiquement. Lorsqu'on tisse des rapports sociaux ou économiques, on risque d'être vulnérable et la confiance devient essentielle. Une solution à ce problème consiste à passer des contrats. Cependant, à l'échelle d'une collectivité ou d'une région, peu d'initiatives de développement verraient le jour, et réussiraient encore moins, si les contrats constituaient des préalables aux actes. Effectivement, même au niveau d'un organisme économique, la supériorité du pouvoir de la confiance sur celui du contrat pour atteindre des objectifs économiques est prouvée (cf. Miller, 2001). Par conséquent, si les collectivités et les régions veulent tisser des réseaux sociaux qui débouchent sur des stratégies efficaces de développement économique, il est essentiel d'établir des rapports de coopération et de confiance.

Dans le questionnaire de notre étude, nous cherchons à obtenir de l'information sur plusieurs types et rapports de confiance. Nous mesurons les niveaux généraux de confiance et de méfiance.

L'inclusion de la confiance dans le concept de capital social transforme l'approche en intégrant une dimension psychologique sociale importante. Par conséquent, son inclusion dans un concept de capital social amène à considérer d'autres attributs psychologiques sociaux qui semblent intimement liés à la formation du capital social, au moins aux niveaux communautaire et régional. L'un de ces attributs les plus significatifs est « l'identité par rapport au lieu ». On suppose que les collectivités sont plus vigoureuses lorsque leurs habitants s'identifient à elles et manifestent un engagement *face à elles* (cf. Matthews, 1993 : 88-91). Nous enquêtons donc sur le niveau d'identification au lieu et d'engagement envers lui comme caractéristiques du capital social d'une collectivité.

Enfin, dans le questionnaire de la phase II, nous intégrons des questions portant sur nos perspectives à la fois sur l'histoire et sur la culture. Même si Bourdieu (2000) souligne l'importance

du temps social et la portée du capital culturel, nous considérons que son analyse porte essentiellement sur la façon dont les élites dominantes utilisent leurs avantages culturels pour se maintenir dans leur position ou l'améliorer. Par contre, bien des collectivités de la côte de la Colombie-Britannique ont un type différent de capital culturel, forgé au cours de leur histoire et de leur expérience communale. Cela est particulièrement vrai des communautés autochtones, dont les membres se voient eux-mêmes comme « un peuple de l'endroit » depuis plus de 8 000 ans et qui attribuent leur survie face à l'adversité à la fois naturelle et humaine à leurs ressources culturelles et environnementales. Nous cherchons donc à savoir comment la mémoire sociale et l'identité culturelle sont associées à la formation du capital social et peuvent influencer les stratégies de développement économique dans ces collectivités.

Nous avons presque terminé la phase II de notre étude (celle du questionnaire). C'est pourquoi nous traitons dans cet article des dimensions conceptuelles et méthodologiques de cette partie de notre recherche. Nous croyons que notre analyse des données recueillies grâce à ces questionnaires nous permettra d'étudier, de plusieurs façons, la dynamique de développement du capital social dans les collectivités situées sur la côte de la Colombie-Britannique. Par ailleurs, nous prévoyons que les réponses au questionnaire, de pair avec les indicateurs économiques et les échelles que nous avons extraites des données de base de la phase I, nous permettront d'établir des liens importants entre la formation du capital social et les schémas de développement économique dans cette région.

Cependant, avant de conclure cette section, soulignons que les entrevues de notre phase III, qui sont sur le point de commencer, contribueront aussi



représentatif de répondants d'une collectivité donnée à des liens solides de capital social affectif et relationnel (un point clé dans la recherche sur le capital social), les questions posées à l'enquête viseront à savoir comment les personnes interviewées utilisent en réalité leurs relations dans le réseau et dans quels buts, à long et à court termes. Nous nous demanderons constamment comment ces activités peuvent faire progresser le bien-être économique - tant individuel que collectif. Enfin, dans le cadre de la phase III de notre recherche, nous comptons aussi réaliser des entrevues « de témoins privilégiés » auprès de dirigeants économiques, sociaux et politiques de ces six collectivités.

## Conceptualiser et mesurer le capital social

constituent leur société. Nous croyons que cette perspective correspond au raisonnement de Coleman (1994), selon lequel le capital social se définit par sa fonction sociale, mais demeure un actif essentiel des personnes. Si c'est le cas, cette formulation évite la controverse fréquente, mais stérile, qui vise à déterminer si le capital social se situe à un niveau individuel ou supra-individuel. Tel que nous l'interprétons, le capital social est créé par les ressources et les actes des personnes, mais sa force se manifeste dans ses résultats sociaux et économiques collectifs.

Ceci dit, un chercheur en capital social doit se concentrer, dans sa tâche d'évaluation, sur les façons de déterminer et de mesurer à la fois l'importance de la participation au réseau social et la profondeur ainsi que les types de confiance interpersonnelle. Nous avons intégré à notre étude de nombreuses mesures de formation de réseau formels et informels en interrogeant les répondants sur une foule d'activités sociales et en leur demandant si celles-ci se déroulaient à l'intérieur ou à l'extérieur de leur collectivité, ou aux deux endroits. L'adaptation de l'élément « générateur de position sociale » à été l'un de nos meilleurs outils de mesure du réseau social. Conçu par Lin et ses collègues (cf. Lin, 2001; Lin et al., 2001), le « générateur de position sociale » permet de demander aux répondants s'ils connaissent des gens dans diverses positions sociales (par exemple, un enseignant) dans leur entourage immédiat. Le fait de connaître de telles personnes est censé placer le répondant dans une position favorable pour accéder aux ressources économiques et sociales inhérentes à ces diverses positions.

Dans notre étude, nous avons adapté l'élément « générateur de position sociale » pour y inclure des positions que l'on rencontre en général dans les collectivités rurales de la côte de la Colombie-Britannique et qui

représentent différents échelons d'une hiérarchie de classes sociales (par exemple, maire, pêcheur, travailleur de la santé, bûcheron). Nous avons aussi demandé aux répondants d'indiquer si les personnes qu'ils connaissent dans ces positions sociales sont de vagues connaissances, des amis proches ou des parents, et si elles résident à l'intérieur ou à l'extérieur de leur collectivité. En résumé, pour plus de 2 000 répondants de 22 collectivités côtières de la Colombie-Britannique, nous avons de solides mesures de la densité de leur réseau social et de leurs activités de constitution de capital social affectif et relationnel – tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur collectivité.

Pour ne citer qu'un exemple de l'importance de ces données, nous avons utilisé les premières réponses pour tester une théorie de Burt (2001) selon laquelle ceux qui occupent « des trous structurels » entre des réseaux sociaux sont parmi les mieux placés pour profiter des liens de réseau. Nos résultats indiquent que la participation à de multiples réseaux ou le fait de se situer entre différents réseaux ne semble pas revêtir autant d'importance qu'une participation à des réseaux qui nouent des relations à l'extérieur et à l'intérieur de la collectivité. Par contre, même une participation active aux relations sociales strictement internes à la collectivité est restrictive, peut-être parce que dans ces collectivités, il existe assez peu de positions sociales génératrices de ressources. Autrement dit, une collectivité dont la structure sociale est très serrée, où beaucoup de membres participent aussi à des activités et à des groupes de l'extérieur, se trouve dans une position potentiellement forte sur le plan du réseau social. Si ces réseaux contribuent bel et bien au développement économique, comme Putnam et d'autres l'affirment, cette collectivité est également bien placée pour profiter des nouveaux débouchés économiques susceptibles de se présenter.

## Phases de l'étude

ethnique entre colons et Autochtones, et aussi d'étudier les effets des divisions et des rapprochements ethniques sur le développement social et économique.

L'étude sur la résilience des collectivités (Resilient Communities Project ou RCP) se déroule en trois phases. Au cours de la phase I, avec l'aide de BC Statistics, nous avons recueilli des données sur la plupart des indicateurs sociaux et économiques disponibles sur chaque collectivité. Ce processus nous a permis de recenser (en dehors des trois régions métropolitaines) 131 collectivités côtières de plus de 50 habitants, dont 75 réserves autochtones et 28 municipalités intégrées. Ces données ont été mises en format accessible SPSS pour permettre l'analyse statistique des grandes tendances sociales et économiques sur la côte de la Colombie-Britannique comme entité régionale à part. Elles nous ont notamment permis de dégager des périodes distinctes de croissance et de déclin sur la côte, ainsi que des schémas de développement légèrement différents dans quatre régions socioéconomiques. De plus, elles constituent la référence qui nous permettra d'étudier les tendances futures.

Toutefois, même si nous avons retenu trois mesures composites du bien-être économique communautaire (c.-à-d., la situation financière de la collectivité, les sources de revenu et les inégalités de revenu), nous n'avons pas réussi à trouver de corrélations significatives entre celles-ci et d'autres indicateurs sociaux. On pourrait interpréter cela comme une absence de corrélation entre l'activité économique et sociale, malgré l'abondante littérature sur le capital social qui laisse supposer le contraire. Une autre interprétation possible (et qui a bien sûr notre préférence) est que les mesures de l'activité sociale rassemblées par diverses agences ne donnent pas une image exacte des processus dynamiques de formation du capital social, et

que c'est ce capital social qui constitue le lien explicatif entre le développement social et le développement économique.

La phase II de notre recherche porte directement sur le capital social. Au cours de cette phase, nous avons élaboré un questionnaire que nous avons adressé à plus de 4 800 foyers dans 22 collectivités (voir la liste à notre site Web). Afin d'assurer la représentation de collectivités établies dans le nord et le sud de la côte, de celles qui dépendent fortement des

ressources, ainsi que de celles dont l'économie est davantage mixte, ces collectivités ont été choisies selon un échantillon aléatoire stratifié. Ainsi, l'échantillonnage tient compte de toutes les régions de la côte de même que des schémas d'activité économique que l'on y trouve. Cette phase de l'étude est presque terminée. Jusqu'à cinq envois par répondant, avec la possibilité de gagner des prix de 50, 150 et 250 dollars dans chaque collectivité en répondant au questionnaire et en le retournant, nous ont permis d'obtenir un taux de réponse de 59 p. 100.

Dans le questionnaire, nous avons approfondi le tableau complexe des emplois à temps plein et à temps partiel, qui constituent la vie active de nombreuses personnes vivant en milieu rural et forment la base économique des collectivités rurales. Ce questionnaire comportait aussi beaucoup de mesures utilisées dans d'autres études sur le capital social, notamment des indicateurs de réseaux sociaux, de confiance et de satisfaction envers la collectivité. De plus, nous avons posé des questions sur la santé

*Les mesures de l'activité sociale rassemblées par diverses agences ne donnent pas une image exacte des processus dynamiques de formation du capital social, et que c'est ce capital social qui constitue le lien explicatif entre le développement social et le développement économique.*

physique et mentale des répondants, sur leur utilisation des services de santé, ainsi que sur un tableau de variables démographiques et de revenu. Les aspects conceptuels et les mesures en jeu sont abordés en détail dans la section suivante.

L'envoi par la poste de questionnaires aux communautés autochtones présente des défis particuliers, comme en témoignent des études antérieures, car les taux de réponse sont généralement faibles. Afin de déterminer si cela serait le cas pour notre recherche,

nous avons expédié notre questionnaire à un échantillon de population d'une réserve et environ 35 p. 100 d'entre eux nous ont été renvoyés. Nous avons donc négocié avec une Première nation la permission de poser nos questions « verbalement », foyer par foyer. Lorsque nous le ferons, nous serons accompagnés par un membre de la bande qui nous aidera à obtenir la collaboration des répondants. Si cette approche fonctionne, nous demanderons la permission à d'autres Premières nations de l'utiliser dans leurs communautés.

La phase III de notre projet, qui vient tout juste d'être finalisée, prévoit des entrevues poussées dans au moins six des collectivités qui constituaient l'échantillon de la phase II. Alors que les données recueillies au cours de la phase II nous renseignent sur ce qu'on pourrait appeler *la structure de la formation du capital social* dans chaque collectivité, les questions posées à l'entrevue visent à nous éclairer sur *la dynamique de l'utilisation du capital social*. Par exemple, alors que les réponses au questionnaire indiquent si oui ou non un échantillon



# Comprendre le développement social et économique dans une perspective de capital social

Ralph Matthews  
Université de la Colombie-Britannique

Ralph Matthews, professeur de sociologie, enseigne à l'Université de la Colombie-Britannique.

La côte de la Colombie-Britannique est, à bien des égards, un monde de désolation. En dehors des agglomérations en pleine expansion de Vancouver, Victoria et Nanaimo (exclues de cette étude parce que leur situation diffère de celle du reste de la côte), la région côtière de la Colombie-Britannique est surtout parsemée de petites villes, de villages et de communautés et réserves habitées par les Premières nations. Ces collectivités sont surtout éparpillées autour de l'île de Vancouver et d'autres îles, ou coincées entre la montagne et l'océan sur une côte continentale austère qui s'étend jusqu'à l'Alaska. Nombre d'entre elles sont inaccessibles par la route. Les modes de subsistance traditionnels que sont la pêche et l'exploitation forestière et minière sont en chute libre. Les prises de saumon sont soumises à des quotas très stricts, les marchés du bois de construction subissent le contrecoup des conflits commerciaux avec les États-Unis et d'une crise qui perdure sur les marchés asiatiques; les mines ont fermé et aucune autre activité n'a pris le relais. L'aquaculture fournit de l'emploi, mais se heurte à une vive résistance en raison des inquiétudes suscitées par ses effets environnementaux. Étant donné l'imposition d'un moratoire sur l'exploration pétrolière et gazière, il ne faut pas s'attendre immédiatement à une croissance économique importante dans ce secteur.

Il en est résulté un exode massif de la population. En cinq ans seulement, de 1996 à 2001, la partie nord de l'île de Vancouver, auparavant relativement

prospère, a perdu près de 17 p. 100 de sa population et Prince Rupert, le port d'attache du nord de la côte, a perdu pratiquement un quart de sa population. Les populations les plus durement touchées ont été les Premières nations, qui habitent dans des réserves situées près de collectivités plus importantes ou dans certaines communautés parmi les plus inaccessibles le long de la côte. Non seulement sont-elles touchées par les mêmes forces économiques mondiales qui ont frappé les collectivités non autochtones, mais des plans de rachat de permis de pêche, et donc de diminution de la surpêche, ont forcé de nombreux Autochtones à abandonner leurs bateaux et leurs permis. Par conséquent, de nombreuses communautés autochtones ont perdu la majeure partie de leur accès aux ressources salomoniques qui constituaient le pivot de leur culture et de leur mode de vie traditionnels. Aujourd'hui, beaucoup de jeunes Autochtones quittent leur communauté d'origine en quête d'un avenir incertain.

À notre connaissance, il s'agit ici de la première étude sur la formation et sur le rôle du capital social dans ce que l'on peut décrire comme des collectivités divisées sur les plans culturel et ethnique. Vu l'importance qu'on appelle les types de capital social affectif (*bonding*) et relationnel (*bridging*), un de nos objectifs ici était d'examiner dans quelle mesure les rapports de capital social dans les collectivités côtières de la Colombie-Britannique aplanissent le clivage

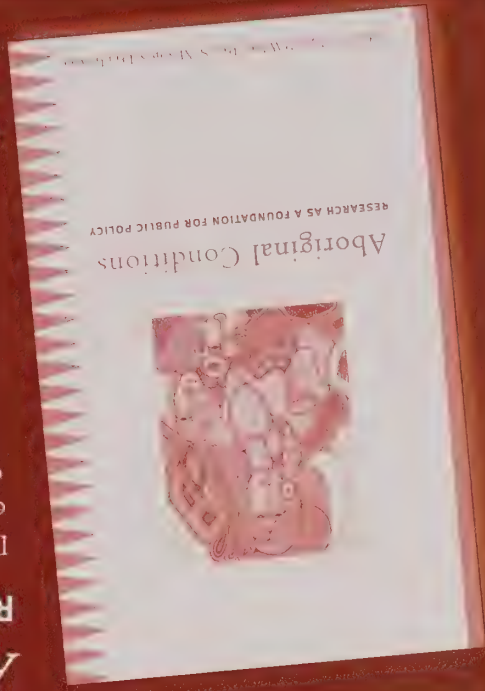
En quoi une perspective de capital social peut-elle nous éclairer sur le développement communautaire et régional au Canada? Cette question est à l'origine de l'étude sur la résilience des collectivités menée en Colombie-Britannique. Pilotée par l'équipe de recherche de Ralph Matthews, chercheur principal, Brian Elliott, Terre Satterfield et Gerry Veenstra (tous de l'Université de la Colombie-Britannique), en collaboration avec le réseau des collectivités côtières de la Colombie-Britannique (CCN), cette étude bénéficie d'une subvention de recherche stratégique du Conseil de recherche en sciences sociales et humaines du Canada (CRSHC).

## Aboriginal Conditions:

### Research As A Foundation For Public Policy

Destiné à trois principaux milieux – aux spécialistes en sciences sociales et aux gouvernements des autochtones et des non autochtones, aux élaborateurs de politiques autochtones et aux collectivités autochtones – le livre a des usages multiples. D'abord, il présente les constatations d'une recherche récente en visant à faire progresser le programme de recherche et à stimuler un développement social positif. En deuxième lieu, il encourage de plus grands liens entre les milieux de la recherche sociale méthodique et de la recherche externe et démontre la sorte de recherche nécessaire à une assise pour les politiques publiques. Enfin, il sert de guide à des méthodes de recherche pour les collectivités et les organisations autochtones et favorise la collaboration entre les chercheurs et les autochtones.

Pour plus d'information sur ce livre, communiquer avec Norma Lewis au 819.997-8153 ou au [lewisn@inac.gc.ca](mailto:lewisn@inac.gc.ca). Vous pouvez vous procurer une copie du livre sur le site web de l'University of British Columbia Press : <http://www.ubcpres.ubc.ca>. Accédé le 30 octobre 2003.



- Rice, J. et M. Prince. 2000. « Civil Society and Community Capacity: Links between Social Policy and Social Capital ». Pages 207-231 dans *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto : University of Toronto Press Inc.
- Schuller, Tom. 2001. « La contribution des capacités humaines et sociales ». *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, no 1.
- de Souza Briggs, X. 1998. « Doing Democracy Up Close: Culture, Power, and Communication in Community Building ». *Journal of Planning Education and Research*, pp. 1-13.
- Stanton-Salazar, R.D. et S.M. Dornbush. 1995. « Social Capital and the Reproduction of Inequality: Information Networks among Mexican-Origin High School Students ». *Sociology of Education* 68 : 116-135.
- Putnam, R.D. 1993. « The Prosperous Community: Social Capital and Public Life ». *The American Prospect* 4, no 13 : 35-42.
- Knack, S. et P. Keefer. 1997. « Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation ». *Quarterly Journal of Economics* 114 : 83-116.
- Johnson, C. 2003. « A Model Of Social Capital Formation ». SRDC Working Paper Series 03-01. Ottawa : Société de Recherche Sociale Appliquée.
- Jacobs, J. 1961. « The Death and Life of Great American Communities ». New York : Random House.
- Granovetter, M.S. 1973. « The Strength of Weak Ties ». *American Journal of Sociology* 78 : 1360-1380.
- York : Simon & Schuster.
- and Revival of American Community. New York : Simon & Schuster.
- Stone, Wendy. 2001. « Measuring Social Capital ». *Australian Institute of Family Studies, Research Paper* 24.
- Temkin, K. et W. Roche. 1998. « Social Capital and Neighborhood Stability: An Empirical Investigation ». *Housing Policy Debate* 9(1) : 61-88.
- Woolcock, M. 2001. « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques ». *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, no 1.
- Woolcock, M. et D. Narayan. 2000. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy ». *World Bank Research Observer* 15 : 225-249.



Enfin, le capital social instrumental renvoie « aux liens entre les différentes couches sociales auxquelles accèdent différents groupes dans la hiérarchie des pouvoirs, des statuts sociaux et des richesses » (Côté, 2001 : 27). Les participants peuvent créer du capital social instrumental en rencontrant des personnes, peut-être des promoteurs de projets, qui ont eux-mêmes de vastes réseaux sociaux. Avant de recevoir des travailleurs du PIFC, les promoteurs de projets doivent montrer aux conseils communautaires qu'ils possèdent les ressources, financières ou autres, nécessaires pour assurer la réussite du projet. Souvent, ce sont les membres importants des collectivités, ainsi que ceux qui ont un plus grand accès aux ressources et aux réseaux existants dans la communauté, qui demandent à promouvoir les projets. Cela donne aux participants la possibilité d'élargir leurs réseaux et d'améliorer leur accès à des ressources qui ne leur étaient pas accessibles auparavant, d'avantage que cela n'aurait été possible sans le PIFC.

## Les premiers résultats

Bien que les résultats des études d'incidences sur les participants et les collectives ne seront pas connus avant un an ou plus, les données préliminaires sur les projets approuvés du PIFC et les affectations d'emploi semblent indiquer que le PIFC a une incidence sur la formation de réseaux sociaux des participants. Par exemple, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les participants qui ont le plus grand nombre et la plus grande diversité d'affectations de travail aient plus d'occasions de renforcer leurs réseaux que ceux qui travaillent exclusivement à un poste pendant la période où ils sont admissibles au programme. Simultanément, il pourrait être néfaste d'occuper un trop grand nombre de postes, dans la mesure où la stabilité est également importante pour établir de nouvelles relations. Les premières données semblent montrer que beaucoup de participants au PIFC seraient arrivés à un certain équilibre entre la diversité des occasions et la stabilité de l'emploi. Environ deux tiers (64 p. 100) d'entre eux ont occupé plus d'un poste pendant leur période d'admissibilité. Environ un quart (26 p. 100) ont occupé deux postes, et l'on remarque que la même proportion ou presque (28 p. 100) a occupé trois ou quatre postes. Moins de 10 p. 100 ont occupé cinq postes ou plus.

Il semble également y avoir une grande variété de projets et d'affectations créés par les collectivités. Tous ne sont pas axés sur les services d'un groupe de la collectivité ou d'un seul secteur, et ils ne génèrent pas non plus un nombre limité d'occasions d'emploi pour les participants. Par exemple, les projets couvrent tout un éventail de groupes communautaires, puisqu'on ne retrouve pas plus de 15 p. 100 de tous les projets dans une même catégorie, que ce soit les services communautaires, environnementaux, sportifs et récréatifs, les églises et les organismes de charité, les personnes

âgées, les jeunes et les services aux personnes handicapées. Les postes créés dans le cadre de ces projets se trouvent, par exemple, dans les services, les finances et l'administration, l'éducation, les métiers et l'exploitation des machines, les sciences naturelles et appliquées, et la gestion. La grande variété des projets et des affectations peut permettre de renforcer le capital social, à la fois pour les participants au PIFC, mais aussi pour ceux qui créent et mettent sur pied ces projets ainsi que pour ceux qui profitent de leurs résultats. Les rapports à venir de la SRSa montreront si le capital social se développe réellement par le biais de réseaux sociaux renforcés, et exposent les incidences et que cela peut avoir sur les personnes et les collectivités participant au PIFC.

## Renvois

- Boudreau, P. 1986. « The Forms of Capital ». Pages 239-258 dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J.G. Richardson (dir.). New York : Cambridge University Press.
- Coleman, J. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology* 95 : S95-S120.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Côté, Sylvain. 2001. « La contribution des capacités humaines et sociales ». *Isuna, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, n° 1.
- Durlauf, Stephan N. nd. « Bowling Alone: A Review Essay ». *Journal of Economic Behaviour and Organization* 47 : 259-273.
- Fernandez-Kelly, M.R. 1995. « Social and Cultural Capital in the Urban Ghetto: Implications for the Economic Sociology of Immigration ». Pages 213-247 dans *The Economic Sociology of Immigration*, A. Portes (dir.). New York : Russell Sage.
- Gittel, R. et V. Vidal. 1998. « Community Organizing: Building Social as a Development Strategy ». Thousand Oaks, CA : Sage Publications.
- Gjaeser, Edward L. 2001. « La formation du capital social ». *Isuna, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, n° 1 : 34-40.

sont semblables à celles que l'on pose dans l'étude de suivi des participants, dans la mesure où elles permettent d'évaluer la taille, l'homogénéité et la densité desdits réseaux.

## Mécanismes par lesquels le PIFC peut influencer le capital social

Le PIFC peut exercer une influence sur l'évolution du capital social à la fois des participants au programme et des membres de collectivités participantes, où les projets sont approuvés et appliqués. Les mécanismes de ce rapport d'influence sont explorés ci-après.

D'une part, le PIFC peut influencer le capital social des collectivités en rassemblant des personnes qui ne seraient pas rencontrées autrement. Il peut s'agir de membres des conseils d'organismes de bénévolat, d'organismes promoteurs ou de la collectivité dans son ensemble. Les réseaux sociaux peuvent évoluer à la fois par le biais de la mobilisation des ressources des collectivités pour participer au PIFC et grâce aux résultats des projets qui en découlent. Faire participer la collectivité, élire les conseils communautaires, établir les priorités et contribuer à l'approbation des projets, tous ces éléments permettent au capital social de s'accumuler entre les membres des conseils et des organismes promoteurs. Le fait de fournir de nouveaux produits et d'améliorer les produits existants une fois que les projets sont approuvés et mis en oeuvre peut rassembler des groupes de personnes diverses.

D'autre part, le PIFC renforce la possibilité pour les participants d'augmenter leur capital social lorsqu'ils se joignent au projet. Cette initiative garantit un revenu aux participants pendant trois ans et cette stabilisation du revenu devrait signifier que les personnes ont davantage tendance à assurer les frais d'entretien de leurs relations. Glaeser (2001) remar-

que que les personnes qui sont plus portées à déménager sont moins susceptibles d'investir dans le capital social. Le programme leur fournit une occasion de s'établir pendant trois ans, maintenant ainsi les participants au sein de leurs collectivités. Glaeser (2001 : 3) remarque également que « les personnes occupant des postes à vocation sociale investissent davantage dans le capital social ». Souvent, les projets du PIFC sont axés sur l'économie sociale, ou à tout le moins leurs résultats portent sur des questions sociales et visent l'amélioration de l'ensemble de la collectivité.

Le PIFC peut exercer une influence sur l'évolution du capital social à la fois des participants au programme et des membres de collectivités participantes où les projets sont approuvés et appliqués. Bien que la succession d'affectations dans des emplois axés sur la collectivité constitue le mécanisme principal permettant de modifier le capital social des participants, il ne suffit pas de fournir des possibilités de contacts pour atteindre cet objectif. Les affectations devraient renforcer les réseaux de participants en leur permettant d'entrer en contact avec un éventail de personnes – celles qui participent directement dans le PIFC et les autres, les promoteurs des projets et les organismes de formation, mais aussi les membres de la collectivité dans son ensemble – grâce aux résultats des projets eux-mêmes. Il pourrait s'agir de membres de la collectivité qui utilisent les services et les produits créés par les projets, ou d'autres organismes participant à cette initiative.

Plus précisément, le PIFC a le potentiel de favoriser le capital social affectif, relationnel et instrumental des participants au programme et des membres de la collectivité. Putnam (2000) définit le capital social affectif comme une forme exclusive de capital. Il maintient que celle-ci tend à « renforcer les identités exclusives et les

groupes homogènes ». Le PIFC se déroule dans des collectivités précises de la MRQB et peut renforcer les attaches entre les membres de chaque collectivité. Nombre de participants sont affectés à des postes dans la communauté où ils vivent et peuvent créer de telles attaches avec d'autres participants, des membres d'organismes promoteurs ou de la collectivité qui profitent des aboutissants de ces projets. De plus, la plupart de ces initiatives approuvées par chaque conseil communautaire sont menées à partir des ressources et s'étendent dans les limites de leurs propres collectivités.

## Le PIFC peut exercer une influence sur l'évolution du capital social à la fois des participants au programme et des membres de collectivités participantes où les projets sont approuvés et appliqués.

Dès lors, les membres de chaque collectivité, qu'ils fassent partie du conseil de bénévoles, des organismes promoteurs, ou qu'ils profitent des retombées des projets qui rassemblent tous ces gens, ont la possibilité de renforcer leur capital social affectif également. Cependant, le PIFC peut aussi permettre de renforcer le capital social relationnel ou inclusif qui, selon Putnam (2002 : 22) [*Traduction*] « est mieux approprié aux liens avec les ressources externes et à la diffusion d'information ». Granovetter (1973) a mis en évidence le fait que les liens faibles qui unissent les personnes à des contacts plus éloignés peuvent avoir plus de valeur que les liens forts. Même si les participants ont été sélectionnés de façon aléatoire au sein des collectivités de la MRQB, cinq d'entre elles seulement créent des projets et reçoivent des travailleurs du PIFC. Par conséquent, nombre de participants sont placés dans des collectivités de la région industrielle du Cap-Breton, en dehors de chez eux, ce qui leur donne l'occasion d'augmenter le nombre de leurs contacts éloignés et de renforcer leur capital social relationnel.



partants des deux groupes, il est possible d'aboutir à des prévisions cohérentes et fiables des incidences du PIFC sur les réseaux sociaux, qui sont distinctes des conséquences sur l'évolution au sein de la main-d'œuvre et la qualité de vie.

Outre cette étude sur les incidences du programme, la méthodologie de recherche du PIFC comprend une étude exhaustive des changements dans les collectivités. Cette étude se fonde sur un modèle de recherche comprenant plusieurs méthodes et repose à la fois sur la « théorie du changement » et sur un concept quasi-expérimental de communautés

### *Malgré la définition du capital social fondée sur une*

*explication à micro-échelle, on n'en a pas encore établi de*

*modèles jusqu'à présent.*

temps dans l'expérience des deux groupes peut sans aucun doute être attribuée au PIFC, car l'affectation aléatoire garantit qu'il n'y a pas de différences préalables entre les équipes. Une série d'études de suivi et de sources de données administratives permettent d'évaluer les expériences des participants dans chacun des groupes. Ces études, menées 18, 40 et 54 mois après la répartition aléatoire des participants, sont les sources clés de données sur les résultats du programme sur le marché du travail et la qualité de vie des personnes étudiées et fourniront une base concrète pour mesurer les incidences du PIFC.

Ces études comprennent également des modules portant sur la formation de réseaux sociaux, qui nous permettent d'examiner leur évolution chez les participants tout au long de l'étude. Conformément aux incidences du modèle de formation de capital social mentionné plus tôt, ces modules permettent de colliger des données sur la taille des réseaux des participants ainsi que sur leur homogénéité et leur densité. Plus précisément, ils comprennent une série de questions conçues pour créer une liste de contacts auxquels les participants pourraient s'adresser s'ils avaient besoin d'aide dans les domaines suivants : activités ménagères, conseils spécialisés, soutien émotionnel et recherche d'emploi. L'homogénéité des réseaux est définie grâce à des questions supplémentaires permettant d'évaluer les similitudes entre des personnes données, grâce à une série de caractéristiques. Enfin, c'est par des questions conçues pour déterminer la nature et les liens entre ces relations que l'on étudie la densité des réseaux. Étant donné que ces données sont colligées auprès des participants dans l'étude, on n'a pas encore établi de modèles jusqu'à présent.

## **Mesurer le capital social dans le cadre du PIFC**

Ce modèle permet implicitement aux liaisons actives d'accumuler du capital social avec le temps, tout en intégrant le concept de la dépréciation. De plus, la capacité d'accumuler du capital social des liens individuels peut varier selon la capacité d'interaction des personnes. Il n'est pas surprenant que la taille d'un réseau influence également le bénéfice net tiré des relations. Cependant, l'excès nuit en tout, dans la mesure où entretenir des liens avec trop de gens peut créer une congestion; le bénéfice net est alors moins important que prévu. Enfin, le modèle comprend un coût d'entretien des relations. Il est conçu pour tenir compte de différents coûts, ce qui permet à chaque personne d'être exposée à des relations potentielles variées qui sont soit peu coûteuses, soit très onéreuses. Johnson examine également les implications de ce genre de modèle sur la formation des réseaux sociaux. Le point essentiel est qu'il y a des implications sur la façon dont la taille, l'homogénéité et la densité des réseaux sociaux évoluent et sont influencées par les facteurs décrits dans ce modèle. Ces trois éléments sont des aspects des réseaux sociaux faciles à définir et peuvent être mesurés indépendamment des effets des réseaux sur les expériences professionnelles ou la qualité de vie, par exemple.

Le modèle de recherche du PIFC comprend une étude expérimentale d'inclure des participants, fondée sur un schéma d'affectation aléatoire. Les participants sont affectés soit à une équipe-programme, soit à un groupe de contrôle. L'équipe-programme participe au PIFC alors que le groupe de contrôle, qui n'y est pas admissible, sert de référence; il permet dès lors de mesurer les résultats qui auraient été obtenus en l'absence du programme. Toute différence observée au fil du

Le rôle central que jouent les collectivités locales dans la mise en évidence et la définition des besoins prioritaires locaux, puis dans la création, l'approbation et la mise en application de projets qui répondent à ces besoins, est un élément fondamental du PIFC. Un des objectifs de cette initiative est de contribuer à renforcer la capacité des collectivités grâce à des activités de mobilisation et d'organisation des ressources locales, entreprises par les résidents, pour créer des emplois axés sur des projets. C'est donc le processus et le résultat de ces efforts qui permettent peut-être de renforcer et de maintenir un des éléments centraux de l'édification des capacités : le capital social des collectivités locales

## Les définitions du capital social dans le contexte du PLEC

jane jacobson (1961) a été la première à fournir des preuves de l'importance du capital social dans une société saine et opérationnelle. Elle pensait que les réseaux de quartiers étaient essentiels pour créer des villes saines et habitables. Bourdieu (1986 : 243, 248) avance que le capital social représente la valeur des obligations sociales ou du contact créé par un réseau.

mettant l'accent sur le rôle des réseaux et des liens sociaux, qui est la plus pertinente dans le contexte du PFC.

Cependant, Woolcock (2001) croit qu'il est également utile d'établir la distinction entre le capital social et ses résultats et fait valoir que les définitions du capital social ont tendance à inclure à la fois les réseaux et les valeurs, comme la confiance et la réciprocité. Woolcock privilégie une définition axée sur ce qu'est le capital social plutôt que sur ses conséquences. Selon son raisonnement, la confiance est une conséquence du capital social plutôt qu'un élément de sa définition.

Malgré les différentes définitions découlant des études à ce sujet, Stone (2001 : 4) a mis en évidence une caractéristique commune à celles-ci et signale que trois des chercheurs notifiés dans ce domaine, soit Bourdieu (1993), Putnam (1993) et Coleman (1988) [*Traduction*] « comprennent le capital social comme une ressource favorisant les actions collectives en matière de bien-être économique, de démocratie à l'échelle nationale et d'acquisition de capital humain sous forme d'éducation ». Selon de cet énoncé, il y a une composition relationnelle dans la définition. Les auteurs perçoivent le capital social comme des réseaux qui mènent à des résultats variés. Il est essentiel de voir le capital social comme une ressource – par le biais des réseaux – favorable à des actions collectives plutôt que de percevoir les résultats de ces actions comme la preuve de l'existence du capital social.

## Un modèle de formation de capital social

Le fait d'adopter une définition du capital social fondée sur une explication à micro-échelle qui souligne le rôle des réseaux et des liens sociaux permet de mesurer le capital social indépendamment de ses résultats.

## Un modèle de formation de capital social

Cependant, malgré cette définition, on n'en a pas encore établi de modèles jusqu'à présent. Pour déterminer si le PLEC a des effets sur les réseaux sociaux, il faut définir clairement les aspects mesurables de la formation de ces réseaux. Il faut donc un modèle de formation des réseaux sociaux qui permette de développer le capital social

Dans sa recherche, Johnson (2003) étudie un modèle de formation de capital social qui se fonde sur les incitations individuelles à la formation ou à la rupture de liens sociaux. Ce modèle est axé sur le postulat selon lequel les relations peuvent être soit profitables, soit coûteuses, et que les personnes forment et interrompent leurs relations de façon rationnelle, selon leur coût ou le profit qu'elles engendrent. Être lié socialement apporte de grands avantages. Pourtant, il en coûte quelque chose d'entretenir des relations. Par conséquent, les gens limitent le nombre de leurs relations actives. À mesure que se forment et se maintiennent les liens qui constituent les réseaux, les gens commencent à accumuler du capital social. Comme tout autre capital, le capital social permet de s'enrichir et se déprécie avec le temps.

Selon le modèle de Johnson, l'utilité de chaque relation dépend des bénéfices nets que l'on en tire pendant une période donnée. Le bénéfice net que l'on accumule en conservant une relation est fonction de plusieurs facteurs, qui sont décrits plus en détail dans le travail de Johnson (2003). Pour résumer, les bénéfices nets des liens individuels dans un réseau social se définissent par la valeur des liens, résultant non pas uniquement de l'interaction actuelle avec une personne, mais aussi du capital social et du coût du maintien de cette relation, qui sont inhérents à tout l'historique des relations.



# Le capital social, la formation de réseaux et le projet d'innovation en emploi communautaire

**David Gyarmati et Darrell Kyte**  
Société de recherche sociale appliquée

Les auteurs travaillent au sein de la Société de recherche sociale appliquée. David Gyarmati est associé de recherche au bureau d'Ottawa et Darrell Kyte est chercheur au bureau de Sydney.

## Le PIEC : une solution de rechange innovatrice pour les chômeurs

**L**e Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC) est un projet de recherche et un projet pilote à long terme créé pour tester une nouvelle forme d'aide au revenu pour les chômeurs, qui vise à favoriser l'emploi en appuyant le développement des collectivités locales. Le PIEC est parrainé par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et par le ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse (DSCS). Lancé en 1999, le projet durera jusqu'en 2008. Il est géré par la SRSa, un organisme de recherche sans but lucratif.

Le projet est né du sentiment que les nouvelles initiatives gouvernementales qui tendent à améliorer le bien-être économique des membres de collectivités défavorisées doivent absolument appuyer les efforts locaux pour créer une économie durable. La municipalité régionale du Cap-Breton (MRCB), la principale région industrielle du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse, a été choisie comme région d'essai. Elle a souffert d'une érosion constante et prolongée de sa base industrielle, qui était fondée sur les secteurs de l'acier et du charbon. Dans le passé, les efforts voués à la diversification de l'économie par des approches de développement traditionnelles ont connu un succès limité, et le taux

de chômage dans la région est resté relativement élevé par rapport aux moyennes provinciales et nationales. Pourtant, historiquement, cette région a connu une très forte participation de membres de la collectivité au développement local. La tradition de l'activisme local, l'expertise et l'infrastructure organisationnelle disponibles, ainsi que le besoin pressant de remédier au fort taux de chômage chronique, font du Cap-Breton une région d'essai idéale pour le PIEC.

## PIEC, employabilité et capacité des collectivités

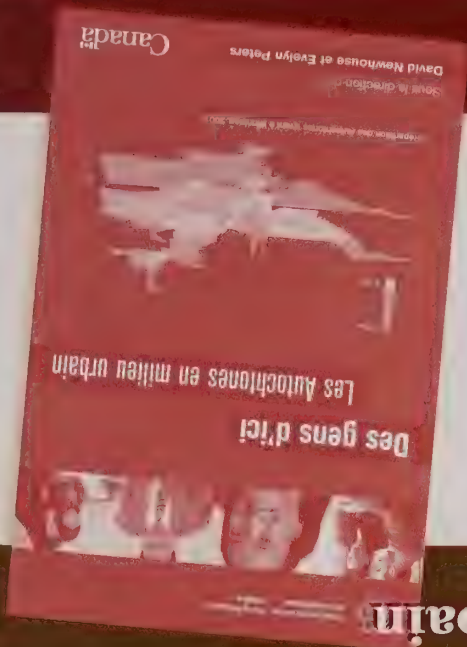
Les personnes admissibles de la MRCB ont eu la possibilité d'échanger leurs prestations d'assurance-emploi (AE) ou d'aide au revenu (AR) contre un « salaire communautaire » qu'elles gagnaient en participant à des projets créés et dirigés à l'échelle locale. Les volontaires admissibles ont la possibilité de participer aux projets communautaires pendant une durée maximum de trois ans, ce qui leur fournit un revenu stable pendant cette période et leur donne l'occasion d'acquiescer à l'expérience dans une série de domaines, ainsi que de nouvelles compétences et d'élargir leur réseau de contacts. En somme, en plus de répondre au problème immédiat du chômage, le PIEC tend à influencer également à long terme l'employabilité des participants en enrichissant leur capital social et humain.

Le Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC), un projet de recherche à grande échelle mené par la Société de Recherche Sociale Appliquée (SRSa), fait état du besoin d'une définition claire et mesurable du capital social. Cet article présente le projet en question et son approche unique pour mesurer la formation du capital social par l'entremise des réseaux sociaux. Cette approche a été exposée dans un document récent de la SRSa produit par Kate Johnson (2003). L'article commence par un bref aperçu du PIEC, puis présente une analyse des différentes définitions du capital social, qui sont mises en application dans le cadre d'un modèle de création de réseaux sociaux utilisé dans le PIEC. Les auteurs abordent ensuite ce modèle plus en détail et examinent les aspects quantifiables de la formation de réseaux sociaux et les instruments utilisés dans le projet pour obtenir ces données. Le document se termine par une étude plus précise des mécanismes par lesquels le PIEC pourrait influencer ces différents aspects des réseaux sociaux.

## Des gens d'ici: Les Autochtones en milieu urbain

Vu le nombre croissant d'Autochtones qui habitent, étudient et travaillent en milieu urbain, on relève un besoin particulier de recherche multidisciplinaire portant sur les nombreux enjeux auxquels ils sont confrontés. Pertinents, les articles réunis ici viennent également à point et ce, pas uniquement pour les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques urbaines, mais pour tous les Autochtones pour lesquels l'expérience urbaine fait partie intégrante de la vie ou de celle de parents et d'amis.

Pour plus d'information sur ce livre, communiquer avec Daniel Jetté au 613.947-3925 ou à [djette@prs-srp.gc.ca](mailto:djette@prs-srp.gc.ca)



- . 2003b. « Social Capital, Social Networks, and Access to Employment ». *New Zealand Population Review*, 29, no 1.
- . 2002. *Building Social Capital*. Wellington : Institute of Policy Studies.
- . 2002. *Building Social Capital*. Wellington : Institute of Policy Studies.
- Tamasese K, C. Peteru et C. Waldegrave. 1997. *Ole Taeao Afua, The New Morning: A Qualitative Investigation into Samoan Perspectives on Mental Health and Culturally Appropriate Services*. Wellington : The Family Centre, Lower Hutt.
- Tamasese K, C. Waldegrave et R. King. 2000a. *A Review of Lottery Responsiveness to Pacific Community Groups: A Pacific Cultural Audit of the Lottery Grants Board*, February, The Ministry of Internal Affairs.
- Robinson, David. 1997. *Social Capital and Policy Development*. Wellington, N.-Z. : Institute of Policy Studies.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.
- <<http://socialreport.msd.govt.nz/2003/index.shtml>>.

- . 1999. *Social Capital in Action*. Wellington : Institute of Policy Studies.
- . 2002. *Building Social Capital*. Wellington : Institute of Policy Studies.
- Tamasese K, P. King et C. Waldegrave. 2000b. « Use of Section 16 by Pacific Peoples: Case Studies Seven to Nine ». *Speaking about Cultural Background at Sentencing: Section 16 of the Criminal Justice Act*. Wellington : Ministry of Justice.
- Wasserman, S. et K. Faust. 1999. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge : Cambridge University Press.



• déterminer s'il existe des liens entre réseaux secondaires afin de déceler les participants pourrissent avoir des liens « faibles ».

Une fois cernés les types de fermes associées aux réseaux principaux participants et mesurée l'étendue des liens « faibles » des réseaux principaux avec d'autres réseaux secondaires, il devient possible de lier ces constatations aux résultats de l'analyse des données sur l'histoire de vie et d'examiner tout lien entre le parcours de vie, le contexte culturel, la structure du réseau et les formes de capital social contenues dans ce dernier. Le produit de ces analyses est ensuite mis en parallèle avec les expériences des participants au marché du travail.

Un autre aspect de l'analyse consiste à étudier les réseaux principaux et secondaires en tant que champs sociaux, comme dans la théorie de Bourdieu, et à tenter de les mettre en relations avec l'espace social élargi et les divers champs sociaux qui concourent le marché du travail. Dans ces champs, nous retrouvons les liens avec les regroupements professionnels de même que les champs émergents de l'analyse culturelle qui pourraient commencer par exemple des entités relationnelles comme les Iwi (entités tribales maories), les whānau (familles élargies maories) et les aiga (familles élargies samoanes).

## Incidences sur les politiques

En Nouvelle-Zélande, on reconnaît de plus en plus que, dans les domaines de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la prestation des politiques, le même chapeau ne fait pas à tout le monde. On sait que d'une population à l'autre (qu'elle soit définie par le sexe, l'âge, l'ethnicité ou quelque autre critère), les besoins en matière de santé, d'emploi et d'éducation, par exemple, ne sont pas exactement les mêmes, et que les interventions en matière de politiques sociales doivent être conçues en conséquence.

Par exemple, la nécessité pour les Maoris et les peuples du Pacifique de contribuer à l'élaboration d'initiatives de politique sociale qui leur conviendront est reconnue dans le rapport annuel sur le bien-être collectif des Néo-Zélandais produit par le ministère néo-zélandais du Développement social (Ministry of Social Development, 2003).

## Notes

- 1 Cet article est une version abrégée d'un document présenté lors d'une conférence sur l'évaluation et la recherche en politique sociale tenue à Wellington (Nouvelle-Zélande). On peut consulter la version originale en anglais de ce document à l'adresse suivante : <http://www.msd.govt.nz/documents/work-areas/strategic-social-policy/conference/2.1.1-paper.doc>.
  - 2 Par exemple, la nécessité pour les Maoris et les peuples du Pacifique de contribuer à l'élaboration d'initiatives de politique sociale qui leur conviendront est reconnue dans le rapport annuel sur le bien-être collectif des Néo-Zélandais produit par le ministère néo-zélandais du Développement social (Ministry of Social Development, 2003).
- matière de politiques visant à répondre à ces besoins sont plus efficaces si elles prennent en compte les valeurs et les aspirations de la population cible.
- Ceci dit, nous affirmons que toute politique doit être fondée sur une connaissance précise de la façon dont les caractéristiques culturelles (dans leur sens le plus large) d'une population particulière influencent les relations qu'entretiennent ses membres avec d'autres domaines ou secteurs de la société élargie.
- La recherche en politique sociale se préoccupe à juste titre de l'atteinte de résultats pratiques, mais il ne faut pas que l'accent mis sur les aspects pratiques nous détourne de la responsabilité connexe de bien soupeser les théories sous-jacentes à notre travail. Pour cette recherche, nous tentons d'appliquer ce principe à une étude visant à comprendre la situation d'un segment très défavorisé de trois populations de la société néo-zélandaise, soit les hommes et les femmes célibataires maoris, néo-zélandais du Pacifique et pakeha, en cherchant à savoir à quel point les structures de leurs réseaux sociaux et leurs capacités à mobiliser le capital social ont un effet sur leur capacité à obtenir un emploi rémunéré et à le garder.

## Renvois

- Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 23 septembre 2003.
- Anheier, H.K., J. Gerhards et F.R. Romo. 1995. « Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography ». *American Journal of Sociology* 100, n° 4.
- Bourdieu, Pierre. 1986. « The Forms of Capital ». Dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, sous la direction de John Richardson. New York : Greenwood Press.
- Burt, Ronald S. 2000. « The Network Structure of Social Capital ». Pages 345-423 dans *Research in Organizational Behavior*, sous la direction de Robert L. Sutton et Barry M. Staw. Greenwich, CT : JAI Press.
- Callister, P. 1998. « 'Work-Rich' and 'Work-Poor' Individuals and Families: Changes in the Distribution of Paid Work from 1986 to 1996 ». *Social Policy Journal of New Zealand* 10 : 101-121.
- . 2000. « Living and Working in New Zealand: Links Between Labour Market Change and Household Structure ». Wellington : Institute of Policy Studies.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press.
- Durie, M. 1998. *Whānau: Maori Health Development*. Auckland : Oxford University Press.
- . 2001. *Maori Health: The Dynamics of Maori Health*. Auckland : Oxford University Press.
- Fine, B. 2001. *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Century*. Londres : Routledge.
- King, P.S. 1996. « Land and Lineage: The Articulation of Social and Physical Space in an Atoll Village ». Thèse doctorale non publiée. Palmerston North : Massey University.
- . 2002. « The Ecological Significance of Bourdieus 'Field' and 'Habitus' ». Document présenté au XV World Congress of Sociology, Brisbane, Australie, 7 au 13 juillet 2002.
- King, P. et C. Waldegrave C. 2003a. « Social Capital, Social Networks, and Access to Employment ». Dans *Proceedings of Combining Policy, Research and Practice: The Social Policy Research and Evaluation Conference 2003*. Wellington, 29-30 avril 2003.

membres des réseaux qui peuvent désormais accéder à de nouvelles sources d'information.

Ces deux exemples montrent que le capital social peut exister sous différentes formes et être propre à des contextes sociaux particuliers. Le capital social associé à la fermeture du réseau ne procure pas d'avantages (ou, si vous préférez, n'a pas cours) à l'extérieur du réseau en question. Il peut avoir cours au sein d'autres réseaux semblables, mais non dans des réseaux au sein desquels circulent des genres différents d'information. Bien que les techniques de l'analyse des réseaux sociaux permettent de relever, de mesurer et d'analyser les relations intra-réseaux et inter-réseaux, elles ne fournissent pas de base théorique pour juger de l'importance de ces relations dans un contexte structurel et dans l'ensemble élargi des relations sociales. C'est là que se trouve l'intérêt du cadre de Bourdieu, il a intégré ces aspects à l'analyse du capital social.

**Application pour la recherche**

L'application de l'analyse du réseau social à la présente recherche est fondée sur l'hypothèse voulant qu'une société ou une collectivité complexe est formée d'un certain nombre de domaines ou de réseaux sociaux, certains fermés, certains ouverts, d'autres reliés les uns aux autres ou relativement isolés. On suppose également que des personnes occupant des positions différentes dans la hiérarchie socio-économique auront fortement tendance à avoir des rapports avec des réseaux sociaux qui leur correspondent. Par exemple, si l'on reprend la métaphore de la circulation de l'information et de la communication exposée ci-dessus, les personnes qui, dans la hiérarchie socio-économique, ont de hauts niveaux d'instruction et des postes de professionnels apparteniront vraisemblablement à des réseaux sociaux qui diffèrent de ceux dont les

positions sont caractérisées par une faible instruction, le chômage ou des emplois non spécialisés, mal payés. Tous ces réseaux sont des sources potentielles de capital social pour leurs membres. Cependant, le capital social associé à des réseaux de personnes peu instruites et sous-employées n'a de toute évidence pas cours dans les réseaux de personnes instruites et occupant des emplois de professionnels, et vice-versa. Toutes choses étant par ailleurs égales, cela n'est pas nécessairement un problème. Or les choses ne sont pas égales et quand il s'agit de la réussite d'une personne dans les études et le travail, il est utile que les valeurs, les normes et

les flux d'information pertinents pour la réussite dans ces secteurs soient similaires à ceux qui circulent dans le ou les réseaux de la personne. Par conséquent, l'application de la méthodologie du réseau social à la présente recherche se fait en identifiant la composition des réseaux sociaux des célibataires ayant différents niveaux de réussite sur le marché de l'emploi. Nous pourrions par la suite identifier à quel point ces différences de réussite sont influencées par les caractéristiques de leurs réseaux sociaux et à quel point ces réseaux sont caractérisés par la fermeture ou l'interaction, ou les deux.

**L'échantillon**

Les données ont été recueillies au cours d'entrevues avec 48 célibataires âgés de 30 à 45 ans. L'échantillon comptait autant d'hommes que de femmes et était réparti également entre Maoris, Néo-Zélandais du

*La recherche en politique sociale se préoccupe à juste titre de l'atteinte de résultats pratiques, mais il ne faut pas que l'accent mis sur les aspects pratiques nous détourne de la responsabilité connexe de bien soupeser les théories sous-jacentes à notre travail.*

Pacifique et Pakeha (Néo-Zélandais d'origine européenne). Il comprenait des personnes occupant un emploi rémunéré et des personnes sans emploi. Dans la mesure permise par la taille restreinte de l'échantillon, on a tenté d'inclure des personnes ayant des antécédents professionnels différents. Les entrevues ont été divisées en plusieurs parties et couvraient les histoires de vie et les réseaux sociaux. La partie de l'entrevue portant sur les histoires de vie était semi-dirigée et permettait d'explorer l'histoire d'une personne dans les secteurs suivants : la famille, la santé, les amitiés, les partenariats, la scolarité, la forma-

- tion, l'emploi, l'accès aux ressources sociales, communautaires, sanitaires et culturelles, les événements marquants d'une vie comme le départ de la maison, le retour à la maison, les mariages, les séparations, les divorces, les naissances, le veuvage, les remises de diplômes, d'autres points des parcours de vie tournants mentionnés par la personne, comme le décès ou la maladie d'un être cher.
- La partie de l'entrevue portant sur les réseaux sociaux visait quatre objectifs : dresser une liste de connaissances à l'aide d'un générateur de noms; mesurer la force des liens avec chaque connaissance en questionnant sur la fréquence et l'intensité des contacts;
- déterminer le statut de chaque connaissance en matière d'emploi, de position sociale, d'éducation, etc.;



## Analyse du réseau social

L'analyse du réseau social est une approche d'étude de la réalité sociale axée sur les relations entre les entités sociales plutôt que sur leurs attributs, ces études sont utiles aux enquêtes sociales ordinaires (Wasserman et Faust, 1999). Selon cette approche, la réalité sociale est conceptualisée sous l'angle des réseaux de relations sociales occupant un espace social élargi.

### Fermeture

Un réseau fermé est un réseau dont les membres sont étroitement liés les uns aux autres et qui ont peu ou pas de contacts à l'extérieur du groupe. Au sein d'un réseau fermé, la mise en

*Un autre aspect de l'analyse d'ensemble consistera à prendre en compte les réseaux principaux et secondaires qui sont désignés en tant que domaines sociaux, comme dans la théorie de Bourdieu, et à tenter de les localiser en relation avec l'espace social élargi et les divers domaines sociaux qui concernent le marché du travail.*

commun de l'information est favorisée par les liens étroits entre les membres du réseau et le contrôle social au sein de ces réseaux fermés diminuent les risques associés au fait de faire confiance aux membres du réseau. En facilitant la transmission de l'information à l'intérieur du réseau, la fermeture de ce dernier est une source de capital social pour ses membres.

### Interaction

La notion d'interaction renvoie au comblement des fossés structurels entre réseaux distincts. Une personne capable de combler un fossé entre son réseau (réseau A) et un autre réseau (réseau B) est capable de faciliter et de contrôler la circulation de l'information entre les réseaux. Cette interaction ne constitue pas un avantage si le réseau A et le réseau B sont identiques, ou très semblables, au plan des types d'information qui circulent en leur sein. Cependant, si les deux réseaux contiennent des types d'information différents, le fait de combler le fossé qui les sépare crée une source de capital social pour la personne en mesure d'interagir entre les deux réseaux et peut-être pour les autres

Puisque l'on voit le capital social comme un bien public, on insiste sur ses aspects positifs ou fonctionnels tout en passant sous silence ses inconvénients. Dans cette recherche, les inconvénients potentiels du capital social sont associés à la capacité paradoxale des liens forts et des critères d'appartenance au réseau, qui sont à la fois des sources de capital social pour les membres et des motifs d'exclusion pour ceux qui ne répondent pas aux critères d'appartenance au réseau. L'exclusion des « non-initiés » des groupes ou des réseaux par les « initiés », en raison d'une différence sociale particulière ou de plusieurs différences, illustre la logique du capital social dans les réseaux de relations sociales. Cette exclusion montre également que le capital social peut exister sous différentes formes et dans différents réseaux et qu'une forme de capital ayant cours dans un réseau n'a pas nécessairement de valeur au sein d'un autre.

Peu importe le motif de l'exclusion, la conséquence est un manque d'accès à des ressources potentiellement utiles. L'intérêt de la conceptualisation du capital social de Bourdieu dans le cadre de la présente étude réside dans l'attention particulière portée à la dimension individuelle du capital social, ainsi qu'à l'équation qu'il fait entre le capital social et les qualifications requises pour devenir membre d'un groupe, d'un réseau social particulier, ou pour reprendre la théorie de Bourdieu, d'un champs social. De plus, sa théorie des champs sociaux apporte un vocabulaire qui se prête à l'analyse des relations de pouvoir entre les champs ou les réseaux. Cette étude combine le concept du capital social de Bourdieu avec les techniques d'analyse des réseaux sociaux afin d'étudier d'une part, les relations entre la structure du réseau social et le capital social connexe y étant associé et, d'autre part, l'insertion dans le marché du travail.

Dans l'étude du capital social utilisant la méthode d'analyse des réseaux sociaux, le capital social a été associé à l'accessibilité de l'information et à la communication, influencée par des conditions appelées « fermeture » et « interaction », décrites ci-dessous. Il est admis que la communication prend du temps, mais qu'elle se fait

## L'étude

La recherche se concentre sur les célibataires car on a constaté qu'ils éprouvent davantage de difficulté à trouver et à garder un emploi que les individus vivant en couple (Callister, 1998, 2000). L'étude définit et examine les structures et la composition des réseaux sociaux de 48 hommes et femmes célibataires et distingue les formes de capital social issues de par leurs réseaux sociaux. Les participants de la recherche sont issus, en proportions égales, de trois groupes culturels néo-zélandais distincts : le groupe Maori (les Autochtones de Nouvelle-Zélande), le groupe Pacifique (Néo-Zélandais originaires des îles du Pacifique Sud proches de la Nouvelle-Zélande) et le groupe Pakeha (terme couramment utilisé pour désigner les Néo-Zélandais d'origine européenne). Les groupes Maori et Pacifique ont été et continuent d'être l'objet de pratiques coloniales en Nouvelle-Zélande et dans le Pacifique Sud. Cette étude porte une attention particulière aux différences culturelles dans la composition et la structure des réseaux, aux formes de capital social, ainsi qu'aux effets de la relation colonisatrice-colonisée sur ces éléments.

Cette étude traite aussi de la capacité des participants d'utiliser ce capital social pour obtenir le soutien et les outils nécessaires pour, respectivement, se débrouiller et réussir dans l'obtention et la conservation d'un emploi rémunéré. Elle traite également de la proposition selon laquelle les difficultés d'emploi des hommes et femmes célibataires, principalement dans la trentaine et la quarantaine, sont aggravées par l'isolement social associé à leur célibat.

Bien que ce projet de recherche conduise à des résultats intéressants, il demeure une étude pilote, compte tenu de l'échantillon relativement restreint et du fait qu'il s'agit de la première recherche du genre à être effectuée en Nouvelle-Zélande. En tant qu'étude pilote, le projet sert de base de perfectionnement et de conception d'outils et méthodes de recherche qui pourront s'appliquer à des études de plus grande envergure au cours des prochaines étapes de ce programme de recherche.

des gens à les conserver est manifestement un enjeu de justice sociale. En effet, l'accès aux ressources socio-économiques et la distribution équitable de celles-ci sont au centre des préoccupations de justice sociale. Les trois théoriciens les plus fréquemment cités pour leur contribution à l'élaboration et à l'application du concept de capital social sont Bourdieu (1986), Coleman (1990) et Putnam (1993). Les partisans et les vulgarisateurs du concept de capital social ont plutôt été influencés par les

définition donnée au terme capital social et à la pertinence du concept pour la recherche. Nous utilisons ce concept parce que notre étude traite des ressources sociales, et ensuite parce qu'il constitue un équivalent contextuel au capital humain; le concept de capital humain référant à ce qu'un individu peut savoir et le concept de capital social référant à qu'un individu peut connaître. Dans l'économie industrielle d'aujourd'hui, le travail salarié est la principale source de revenu de la majorité des gens; la disponibilité des emplois et la capacité

travaux de Coleman et Putnam et n'ont accordé que peu d'attention au travail de Bourdieu dans le domaine (Fine, 2001). Même si ces trois théoriciens assimilent le capital social à la structure sociale, ils le font différemment, ce qui reflète les fondements de leur approche respectives et la réalité sociale qu'ils cherchent à comprendre.

Les différences entre les bases théoriques de Bourdieu, de Coleman et de Putnam se résument comme suit. Selon Bourdieu, le capital social est une ressource employée par les gens pour appuyer leurs stratégies pour maintenir ou améliorer leur position dans la hiérarchie sociale. Il emploie le concept dans le cadre d'une approche axée sur la praxis, dans laquelle on considère que les pratiques sociales sont créées par un processus impliquant l'interaction entre structure et l'individu. Le concept de capital est au centre des travaux de Bourdieu à qui l'on attribue, outre l'utilisation de l'idée de capital social, le concept de capital culturel qui est couramment utilisé en théorie de l'éducation. L'idée de capital fait partie intégrante de son concept théorique général de champ social. Coleman applique le concept au domaine de l'éducation et au rôle du capital social dans l'accroissement du capital humain. Son approche est fondée sur la théorie du choix rationnel et provient de ses travaux antérieurs sur la théorie des échanges sociaux. Putnam applique le concept à la compréhension et au soutien des institutions démocratiques aux niveaux régional et national. Son utilisation du concept de capital social est influencée par Coleman et, malgré les différences entre ses champs d'intérêt et ceux de Coleman, ils considèrent tous deux que le capital social est un bien public, une ressource collective que l'on tend à sous-estimer et dont il y a pénurie.



# Le capital social, les réseaux sociaux et l'accès à l'emploi : une enquête sur la participation au marché du travail en Nouvelle-Zélande

**Peter King et Charles Waldegrave**  
The Family Centre  
Wellington (Nouvelle-Zélande)

Peter King est chercheur principal à l'Unité de recherche en politique sociale du Family Centre de Wellington (Nouvelle-Zélande). Charles Waldegrave dirige l'Unité de recherche en politique sociale du Family Centre et occupe le poste de directeur adjoint du projet de mesure de la pauvreté en Nouvelle-Zélande.

dans les liens sociaux.

Cet article traite de la théorie du capital social, des méthodes relatives aux histoires de vie et de l'analyse des réseaux sociaux appliquées à une étude sur les obstacles à l'emploi auxquels font face les célibataires, tant les hommes que les femmes, en Nouvelle-Zélande. Les précédents travaux sur le capital social en Nouvelle-Zélande (Robinson, 1997, 1999, 2002) ont reconnu l'importance des réseaux sociaux dans la formation et la mobilisation du capital social, mais en étant axés sur le développement communautaire, ils ont eu pour effet de privilégier la dimension collective du capital social par rapport à la dimension individuelle. Cette recherche, par contre, se concentre sur la dimension individuelle du capital social sous la forme de ressources d'action individuelle emmagasinées

L'analyse culturelle est une composante clé de cette recherche car elle incorpore les cadres conceptuel et normatif dans lesquels les membres d'une société, d'une collectivité ou d'un groupe social participent socialement, vivent, nouent des relations, pensent, communiquent et attribuent une signification à des objets, à des événements et à leur existence même (Dunne, 1998, 2001; Tamasese et Waldegrave, 1997; Tamasese et al., 2000a, b). Quant

aux Maoris et aux Néo-Zélandais du Pacifique, ces cadres culturels ont subi de fortes pressions et d'importantes modifications découlant des pratiques coloniales. La culture a des implications concrètes dans toute étude où interviennent les réseaux sociaux auxquels les gens appartiennent, car les caractéristiques de ces derniers sont grandement influencées par les antécédents culturels de ces gens; autrement dit, les réseaux auxquels ils sont attirés sont très influencés par les antécédents culturels de leurs membres.

Afin de prendre en compte ce problème, l'étude a été conçue de façon à ce que les Maoris, les Néo-Zélandais du Pacifique et les Pahakea (Européens néo-zélandais) soient représentés également afin de permettre la vérification de la proposition voulant que les structures des réseaux sociaux personnelles et les formes de capital social associées à chaque groupe culturel soient différentes et que ces différences

culturelles soient à leur tour associées à différents types de relations avec le marché du travail.

Le lien apparent entre les perspectives d'une personne sur le marché du travail et le marché matrimonial est intéressant et révèle peut-être l'existence d'un segment de la société néo-zélandaise dont les membres sont doublement défavorisés par les difficultés qu'ils ont à forger et à entretenir des liens sociaux, notamment des liens qui leur apportent l'appui social nécessaire pour réussir au lieu de simplement se débrouiller.

En étudiant ce double désavantage à l'intérieur du même cadre de recherche, les chercheurs visent à préciser la capacité sous-jacente aux processus sociaux de former et d'entretenir un lien solide avec le marché du travail. Ils visent également à contribuer à l'élaboration de mesures actives du marché de l'emploi basées sur des données probantes qui sauront répondre aux besoins de ceux qui sont défavorisés sur le marché du travail.

**Bourdieu, Coleman et Putnam**

Ces 10 dernières années, le concept de capital social a largement été adopté par les spécialistes des sciences sociales, les commentateurs sociaux, les élus et les intervenants du développement social et économique en général. Ce concept a tellement été utilisé dans de multiples contextes qu'il est préférable, lorsqu'on l'applique à une étude empirique, d'être précis quant à la

parti des deux approches. Autrement dit, l'étude du capital social devrait être multidimensionnelle et tribuaitaire des besoins de l'application en question, soit l'analyse des investissements individuels dans l'établissement et le maintien de réseaux sociaux, les normes et les valeurs qui y sont associées, les dimensions institutionnelles et les avantages dont bénéficient les personnes et la société. Les études faisant appel à un cadre de référence de ce type peuvent être assez différentes les unes des autres, mais elles nécessiteront toujours un noyau commun, mesurable, pour aboutir à l'élaboration d'un ensemble de connaissances empiriques qui étayeront l'analyse des politiques dans des domaines difficilement prévisibles.

Cette analyse multidimensionnelle peut être entreprise d'une manière cohérente pour un large éventail d'applications en matière de politiques et de recherche à la condition que – dans toutes ces applications – nous conservions une définition de base stricte du capital social qui repose sur des réseaux. Une définition étroite du concept de base est au moins potentiellement mesurable d'une manière cohérente et est parallèle aux définitions étroites utilisées dans les études du capital matériel ou financier ainsi que du capital humain, d'où un recoupement plus facile entre les analyses empiriques sociales et économiques.

Il serait bon, par conséquent, de définir le capital social en termes de réseaux de relations sociales donnant accès aux ressources et au soutien requis, tout en élaborant un cadre de

référence du capital social à l'appui de la recherche et de l'analyse des politiques qui serve de concept de base aux réseaux, mais qui soit multidimensionnel. Selon l'application particulière en matière de recherche et de politiques, les études sur le capital social devraient englober, par exemple, les investissements des personnes et des collectivités dans la création et le maintien de réseaux sociaux, les diverses caractéristiques des réseaux et des transactions, les normes et les cadres institutionnels dans lesquels les réseaux s'insèrent, les ressources potentiellement accessibles par l'affiliation aux réseaux et les rendements de ces investissements sous forme de résultats économiques, sociaux et sanitaires pour les personnes, les collectivités et les sociétés. Ainsi, les forces des approches du capital social fondées sur les réseaux et des approches fonctionnalistes peuvent être mises à profit pour bâtir les fondements de la recherche et du développement de politiques.

1 L'auteur tient à remercier Peter Hicks pour les observations qu'il a faites sur une version antérieure de cet article.

## Renvois

Adler, Paul S. et Seok-Woo Kwon. 2002. « Social Capital: Prospects for a New Concept », *Academy of Management Review* 27(1) : 17-40.

Bourdieu, Pierre. 1986. « The Forms of Capital ». Pages 241-258 dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J.G. Richards (dir.). New York : Greenwood Press.

Coleman, James. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology* 94 : S95-S120.

## Note

———. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

Healy, Tom et Sylvain Côté. 2001. « Du bien-être des nations – le rôle du capital humain et social ». Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Lévesque, Maurice et Deena White. 1999. « Le concept de capital social et ses usages ». *Lien social et Politiques* – RIAC 41 : 23-33.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge : Cambridge University Press.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology* 24 : 1-24.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

———. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital ». *Journal of Democracy* 6 : 65-78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.

———. 2001. « Mesures et conséquences du capital social ». *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, no 2 : 41-52.

Schultz, Theodore W. 1961. « Investment in Human Capital ». *The American Economic Review* 51(1) : 1-17.

Stolle, Dietlind. 2003. « The Sources of Social Capital ». Pages 19-42 dans *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Marc Hooghe et Dietlind Stolle (dir.). New York : Palgrave Macmillan.

Woolcock, Michael et Deepa Narayan. 2000. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy ». *The World Bank Research Observer* 15, no 2 (août) : 225-249.



réelles et potentielles liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance et de reconnaissance mutuelles — soit, en d'autres termes, l'appartenance à un groupe ». Selon Bourdieu, [Traduction] « le volume du capital social possède par un agent donné [...] dépend de la taille des mailles du réseau qu'il peut effrayer ment mobiliser et du volume de capital (économique, culturel ou symbolique) que possède de plein droit chacun de ceux auxquels il est relié » (1986 : 249).

Bien qu'il existe des variations considérables entre les approches du capital social fondées sur des réseaux (voir Adler et Kwon, 2002 : 22-23), la plupart de ces approches partagent, avec celle de Bourdieu, le point de vue selon lequel elles doivent traiter à la fois de la structure du réseau et des ressources internes du réseau auxquelles ses membres peuvent puiser. Cela dit, divers auteurs associés à une approche fondée sur des réseaux proposent des définitions quelque peu différentes. Ainsi, certains se concentrent sur les réseaux proprement dits (p. ex., la définition présentée dans cet article), d'autres incluent les réseaux et les ressources que ceux-ci véhiculent (p. ex., Bourdieu) et d'autres encore proposent une définition qui met l'accent sur les ressources accessibles par l'intermédiaire des réseaux (p. ex., Lévesque et White, 2001). En règle générale, Adler et Kwon (2002) soutiennent que les approches fondées sur des réseaux se répartissent entre celles qui s'intéressent principalement aux effets engendrés par le schéma ou la structure des relations au sein d'un réseau et celles qui insistent pour que le contenu de ces relations, par exemple des normes données ou des niveaux de confiance, fasse également l'objet d'études.

Quoi que les différents auteurs qui ont adopté une approche fondée sur des réseaux aient été la cible d'une grande diversité de critiques individuelles,

de nombreux critiques craignent que les approches de ce type soient trop étroites et qu'elles laissent de côté un trop grand nombre de dimensions, telles que les organes institutionnels et judiciaires, qui peuvent être importantes pour la compréhension et l'explication de divers phénomènes sociaux, en particulier l'action collective coopérative. Compte tenu du fait que de nombreux tenants de l'approche fonctionnaliste ont démontré d'une manière probante que celle-ci favorise la compréhension de ces questions plus générales, l'incapacité de l'approche fondée sur les réseaux à explorer ces problèmes serait une grave lacune.

Cela dit, de telles préoccupations sont peut-être déplacées. Bien que les approches du capital social fondées sur les réseaux soient peut-être plus modestes et restrictives que les définitions fonctionnalistes, ces caractéristiques peuvent accroître grandement leur pouvoir explicatif potentiel, à long terme. Plutôt que d'ouvrir la voie à une liste de plus en plus longue de ressources sociales qui sont censées déclencher l'action collective, la définition du capital social en termes de réseaux sociaux permet de mieux cerner cette notion et de la distinguer des autres formes de capital et de ses effets supposés. Cette définition se prête en retour à des essais empiriques plus prudents des liens théoriques entre les déterminants du capital social, ses résultats et le capital social proprement dit. De plus, elle ne force pas à conclure à l'absence de capital social si ses effets théoriques sont imperceptibles (Lévesque et White, 1999 : 28).

Définir le capital social en termes de réseaux sociaux ne signifie pas que l'on ne puisse étudier son rôle possible dans la promotion de l'action collective, ni les mécanismes par lesquels il interagit avec les normes, la confiance, les institutions, l'environnement sociopolitique élargi et d'autres éléments analogues. En fait, en établissant une distinction prudente entre ces

## Conclusion

phénomènes plutôt que de les réunir en une seule et unique dynamique, il est possible d'étudier et de tester avec plus de circonspection les liens présumés entre les divers éléments choisis des éléments additionnels que l'on souhaite étudier différemment selon le problème que l'on souhaite comprendre. Néanmoins, une approche conceptuelle commune du capital social par l'entremise de réseaux sociaux offre un moyen de garantir une mesure cohérente entre diverses applications en matière de recherche et de politiques.

Potentiellement, une approche fondée sur les réseaux se prête à une compréhension plus claire et à l'étude empirique du capital social en tant que forme de capital. Le capital humain s'est révélé un concept solide au cours des 40 dernières années parce que ses éléments fondamentaux ont été plus ou moins clairement définis comme étant les connaissances et les compétences. Les chercheurs ont ainsi pu structurer leurs efforts afin d'évaluer le potentiel productif de cette forme de capital et d'étudier la dynamique selon laquelle les personnes investissent dans le capital humain et accumulent celui-ci. Leurs travaux ont permis d'analyser le rôle potentiel des politiques publiques, à savoir encourager les formes les plus profitables de l'investissement dans le capital humain et maximiser les rendements de cet investissement, en particulier sur le marché du travail. Une définition plus étroite du capital social peut se révéler un angle d'approche tout aussi utile pour étudier l'importance des réseaux sociaux.

En reconnaissant les enjeux soulevés par une approche fonctionnaliste dans l'élaboration d'un cadre de référence élargi pour entreprendre l'analyse du capital social, tout en conservant une définition plus étroite, fondée sur les réseaux, de la notion fondamentale de capital social, il est possible de tirer

que ce soit pour les personnes ou les collectivités, est convaincante. Des groupes, des familles, des quartiers et des sociétés dans lesquels les citoyens sont disposés à coopérer et sont enclins à se faire mutuellement confiance, et dans lesquels l'action collective est accueillie favorablement, encouragée et rendue possible, seront en mesure d'accomplir beaucoup plus que des groupes, des familles, des quartiers et des sociétés dépourvus de ces attributs. Cependant, les écarts prononcés entre les niveaux de coopération et de soutien des actions collectives mettent en lumière les difficultés inhérentes à leur réalisation. Une approche fonctionnaliste vise à dégager les facteurs qui actualisent le potentiel productif de la sociabilité et, ce faisant, pavent la voie à un développement possible par une intervention sous forme de politique publique.

Cette approche fonctionnaliste du capital social a aussi été fortement critiquée. Par exemple, la définition plutôt vague de Coleman et la « liste de blanchisserie » des formes — liste qui réunit d'une manière fort discutable les déterminants, les sources et les résultats du capital social — ont été déplorées par Portes (1998) parce qu'elles avaient engendré la confusion et des contradictions dans la documentation traitant du capital social. De même, Portes estime que l'approche fonctionnaliste de Putnam est tautologique et (à tout le moins dans ses recherches sur l'Italie de 1993) qu'elle n'établit pas une distinction adéquate entre la définition du concept d'un point de vue tant théorique qu'empirique et les effets qui lui sont attribués.

manque de parçimonie de cette théorie qui a permis à tant de chercheurs des disciplines les plus diverses de situer leurs intérêts particuliers dans le contexte du capital social. Les réseaux sociaux, les normes et la confiance sont peut-être les formes les plus fréquemment citées du capital social. Nombreux, également, sont ceux qui s'intéressent à la manière dont les institutions publiques ainsi que d'autres organes politiques et judiciaires constituent des formes de capital social en encourageant et en coordonnant une action collective coopérative. En effet, l'approche fonctionnaliste aboutit à une liste de plus en plus longue d'éléments pouvant être considérés comme des formes de capital social.

Cependant, cette liste qui n'en finit pas de s'allonger complique parfois l'isolement du capital social des autres formes de capital tout en regroupant de nombreux phénomènes distincts, doies de dynamiques différentes, voire contradictoires. Par exemple, une économie forte et une abondance de ressources équitablenent réparties pourraient être considérées comme une forme de capital social dans la mesure où elle favorise un comportement coopératif. Pareillement, la connaissance des dynamiques internes personnelles et les compétences sociales acquises peuvent être propices à la coopération. Par contre, le fait de les désigner « capital social » risque d'obscurcir plutôt que d'éclairer leur compréhension.

Dans la mesure où l'approche fonctionnaliste regroupe de multiples phénomènes sous une seule étiquette, contribuant ainsi à obscurcir leurs dynamiques respectives, elle nuit à

## Le capital social en tant que réseau

Contrairement aux conceptualisations fonctionnalistes, les approches du capital social fondées sur des réseaux peuvent proposer une définition beaucoup plus claire. À cette fin, de nombreux universitaires ont redécouvert les travaux de pionnier que Pierre Bourdieu a effectués sur les réseaux comme « l'ensemble des ressources

tout en évitant les écueils possibles de cette approche. Néanmoins, une définition fonctionnaliste risque trop souvent d'étayer des recherches confuses qui obscurcissent la compréhension plus qu'elles ne l'éclairent. De plus, les efforts de regroupement en une seule et unique théorie de tous les phénomènes générateurs d'actions collectives peuvent se révéler d'une complexité insurmontable et, à long terme, limiter l'utilité de cette notion pour la recherche et le développement de politiques. Une définition plus claire du capital social qui ne perd pas de vue la problématique fondamentale soulevée par les approches fonctionnalistes peut aider à éviter cette impasse.

*Bien que les approches du capital social fondées sur les réseaux soient peut-être plus modestes et restrictives que les définitions fonctionnelles, ces caractéristiques peuvent en fait accroître grandement leur pouvoir explicatif potentiel, à long terme.*

L'élaboration d'une base solide pour des recherches rigoureuses et, en bout de ligne, pour l'élaboration d'une politique fondée sur des données probantes.

En résumé, la vaste question de l'identification des sources de coopération sociale et d'action collective demeure un motif de préoccupations valide et vital pour la recherche. Des études sérieuses et circonspectes pourront utiliser une définition fonctionnaliste



attribué aux premiers travaux sur le capital social du politologue de l'Université Harvard Robert Putnam (1993, 1995). Bien que Coleman (1990 : 302) ait explicitement conceptualisé le capital social comme un actif pour les personnes, Putnam s'est davantage intéressé à l'étude des moyens par lesquels le capital social représente un actif collectif. Dans son étude de 1993 sur l'efficacité comparative des administrations régionales de l'Italie, Putnam a adapté l'approche de Coleman et a défini le capital social en tant que [Traduction] « caractéristiques de l'organisation sociale telles que

*Dans la mesure où l'approche fonctionnelle regroupe de multiples phénomènes sous une seule étiquette, contribuant ainsi à obscurcir leurs dynamiques respectives, elle nuit à l'élaboration d'une base solide pour des recherches rigoureuses.*

la confiance, les normes et les réseaux, qui peuvent accroître l'efficacité de la société en facilitant des interventions concertées » (p. 167). Une définition semblable a été proposée dans un article de 1995 dont l'influence a été considérable, intitulé « Bowling Alone », dans lequel Putnam a laissé entendre que le déclin du capital social aux États-Unis – sous la forme d'une érosion de l'engagement civique – avait miné l'efficacité des institutions publiques.

Il est cependant évident que la conceptualisation fonctionnaliste du capital social telle que proposée par Coleman et Putnam n'aurait pas trouvé de base n'avaient eu un mérite considérable. Il est certain que l'intérêt accordé aux rôles de catalyseur et de renforcement de divers résultats que jouent les relations sociales est perçu par de nombreux chercheurs comme une correction apportée aux approches de l'économie et de la politique qui avaient négligé l'importance de la sphère sociale. De plus, la problématique fondamentale, que cette approche tente de résoudre,

capital social comme une forme de capital, et si cette notion se révèle utile à la recherche et à l'élaboration de politiques, nous devrions idéalement être en mesure de déterminer clairement en quoi le capital social consiste, d'explorer son potentiel productif et d'identifier les moyens par lesquels il peut être investi et accumulé. Les approches du capital social fondées sur les réseaux sociaux se prêtent peut-être mieux à ce test. Avant d'explorer l'utilité de ce type d'approche, nous considérons le bien-fondé d'une conception fonctionnaliste du capital social.

## Le capital social en tant que fonction

À l'heure actuelle, la conceptualisation fonctionnaliste du capital social est peut-être l'approche la plus largement adoptée et la plus influente. Les travaux précursseurs sur l'approche fonctionnaliste du capital social ont été menés par le sociologue américain James Coleman (1988, 1990). Selon Coleman (1990 : 302), le capital social se compose des aspects d'une structure sociale qui facilitent les interventions des acteurs au sein de cette structure. Coleman a identifié les formes de capital social suivantes : les obligations et les attentes, la confiance, le potentiel de l'information, les normes et les sanctions efficaces, les rapports d'autorité, les organisations sociales qu'il est possible de s'approprier et les réseaux sociaux.

Si Coleman a été le principal promoteur d'une définition fonctionnaliste du capital social, l'impact généralisé de cette notion sur les programmes de recherche doit être en grande partie

tel sont plus aptes à mieux négocier les divers défis qu'elles sont appelées à relever.

L'étude des approches dominantes du capital social fait ressortir un intérêt général commun pour la manière dont la dynamique des relations sociales pourrait constituer un atout important et être génératrice de résultats variés. Par exemple, Bourdieu (1986) s'est intéressé à la manière dont les élites pouvaient recourir à leurs réseaux sociaux pour renforcer et reproduire leur statut privilégié. James Coleman (1988) a examiné comment le capital social, au sein des collectivités dans lesquelles règne une grande cohésion, avait aidé à soutenir les espérances des familles à l'égard des études de leurs enfants et, ce faisant, réduit les taux de décrochage à l'école secondaire. Putnam (1993, 2000) a soutenu que les réseaux d'engagement communautaire peuvent engendrer des normes de réciprocité et une propension à la confiance, lesquelles peuvent favoriser la collaboration sociale et une efficacité accrue des institutions démocratiques. S'il existe un intérêt commun à explorer la manière dont les relations sociales peuvent constituer un capital, la manière dont le capital social est conceptualisé présente de grandes disparités. En particulier, tel que noté précédemment, les approches dominantes peuvent être largement divisées entre celles qui se concentrent sur le capital social en tant que structure sous forme de réseau social, et celles qui adoptent une approche plus fonctionnaliste et considèrent le capital social comme l'ensemble des ressources sociales qui rendent possible une coopération efficace.

Dans la pratique, cette distinction a un impact énorme sur la capacité à déterminer comment est construit le capital social et comment il fonctionne. La capacité à distinguer le capital social de ses déterminants et de ses résultats ont également de l'importance. Si nous considérons le

Schultz a soutenu que l'augmentation de la production nationale des économies occidentales avait été en grande partie attribuable aux investissements dans le capital humain et que les investissements dans l'éducation et la formation pouvaient produire des rendements importants à long terme tant pour les personnes que pour les économies. De plus, il a avancé que l'adoption de l'optique du capital humain comportait un certain nombre de répercussions en matière de politiques publiques. Par exemple, il a fait état des lois fiscales en vigueur qui étaient discriminatoires à l'égard de l'investissement dans le capital humain aux États-Unis et il a réclamé des efforts accrus afin d'accorder des fonds aux étudiants pour qu'ils investissent dans leurs études et, ce faisant, dans leur avenir.

Au cours des décennies subséquentes, la notion de capital humain s'est élevée très utile à l'orientation de la recherche et de l'élaboration des politiques publiques (pour un aperçu, voir Healy et Côté, 2001, chap. 2). Les chercheurs ont étudié la mesure dans laquelle divers investissements donnés dans l'acquisition de connaissances et de compétences ont été profitables tant aux personnes, du point de vue de l'amélioration de leur rémunération et de leur bien-être personnel, qu'à la santé globale de l'économie et de la société. De même, ils ont pu examiner la dynamique et le coût des investissements dans l'acquisition de connaissances et de compétences par les personnes et les entreprises et le rôle de divers facteurs dans le modelage de ces choix d'investissement. Ils ont donc également été en mesure d'explorer le rôle des programmes de politiques et de dépenses publiques dans le modelage des décisions et des possibilités d'investissement dans l'éducation et la formation, et leur influence sur la manière dont ces investissements peu-

Il va sans dire que la théorie du capital humain n'est pas sans faille (voir de nouveau Healy et Côté, 2001, chap. 2). Les mesures des stocks de capital humain demeurent limitées et l'accent est généralement mis sur les titres de compétences en tant que variable substitutive simple, quoique faible. La piètre qualité des données et une compréhension encore rudimentaire des interactions complexes du capital humain et de la croissance économique ont entravé les efforts pour mesurer l'impact sur la croissance. Néanmoins, l'introduction de cette notion s'est révélée très utile, permettant aux chercheurs d'explorer les rendements du capital humain, la dynamique des investissements dans le capital humain et de son développement, et le rôle des politiques publiques dans ce domaine.

La notion de capital social se révélera-t-elle d'une utilité aussi grande? L'idée voulant que les relations sociales puissent constituer un capital à certaines attiré beaucoup d'attention depuis quelques années. L'empressement d'un aussi grand nombre d'universitaires et de chercheurs à explorer cette notion pourrait en partie tenir au caractère intuitif que celle-ci semble présenter aux yeux de la plupart des gens. Comme Woolcock et Narayan (2000 : 3) l'ont observé, [*Traduction*] « [...] l'idée de base du capital social est que la famille, les amis et les associations d'une personne constituent un actif important auquel celle-ci peut faire appel en situation de crise, dont elle peut jouir, et sur lequel elle peut miser pour obtenir un gain ». Que l'on recherche un soutien lors d'une épreuve, que l'on projette une sortie entre amis ou que l'on cherche un nouvel emploi, les personnes que nous connaissons importent. De plus, les auteurs soutiennent que ce qui vaut pour les personnes vaut également pour les collectivités : celles qui ont un stock de capital social plus substantiel



# Le capital social établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques

**Robert Judge<sup>1</sup>**  
Projet de recherche  
sur les politiques

Robert Judge  
est Agent de recherche  
en politiques pour le  
Projet de recherche sur les politiques.

Les différentes définitions de la notion de capital social et l'ambiguïté qui en découle rendent difficile l'unification de ce concept dans un contexte d'élaboration de politiques et de programmes. Confronté à la critique faite par Portes (1998), il se pourrait que nous soyons proches d'un point où ce terme a été appliqué à tant de contextes différents et à une telle diversité d'événements qu'il signifie à la fois tout et rien.

Le flottement actuel entourant la compréhension de cette notion refléterait simplement la précocité de son développement. Bien que l'idée selon laquelle la nature et la qualité des relations sociales ont d'importantes répercussions sur le bien-être des personnes, des collectivités et des sociétés ne soit pas récente, considérer les relations sociales comme une forme de capital potentiellement générateur de résultats est plus nouvelle. Compte tenu de la propagation et de la popularisation rapides de cette notion dans la foule, en particulier, des travaux précursseurs de Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam à la fin des années 1980 et au début des années 1990, on ne s'étonnera pas que certains se soient emparés de cette étiquette prestigieuse pour faire avancer leurs propres projets en se souciant peu de la précision théorique. Espérons qu'avec le temps, la rigueur et la substance de la recherche prévautront et qu'une compréhension plus claire émergera.

Quoi qu'il en soit, même si nous nous concentrons sur ce noyau substantiel, nous pouvons observer une division significative quant à la manière dont cette notion est envisagée. D'une part, certains chercheurs conçoivent principalement le capital social en termes

Ces dernières années, la notion de capital social a retenu l'attention et est devenu un enjeu primordial dans les milieux universitaires et au gouvernement. Cette notion se révélera-t-elle assez solide à long terme pour les fins de la recherche et de l'élaboration de politiques? La réponse à cette question pourrait bien dépendre de quelques choix clés que nous faisons aujourd'hui quant à notre compréhension fondamentale du capital social.

de structures particulières (les réseaux sociaux) et de ressources véhiculées par celles-ci. D'autre part, nombreux sont ceux qui préfèrent une définition fonctionnaliste du capital social, celui-ci consistant en ressources sociales qui rendent possibles la coopération et l'action collective. Dans la pratique, les deux approches comportent de nombreuses similitudes. Souvent, les chercheurs qui privilégient les réseaux sociaux le font précisément en raison de leur potentiel d'encourager un comportement coopératif, ceux qui adoptent une approche fonctionnaliste du capital social identifient fréquemment les réseaux sociaux comme étant un mécanisme clé dans l'atteinte d'objectifs communs.

Néanmoins, les différences entre les deux approches ne relèvent pas uniquement de la sémantique. Le propos du présent article est de tenter de décrire en quoi cette différence de base de la conceptualisation, entre une structure et une fonction, influence la manière dont nous opérationnalisons le terme et les programmes de recherche que nous pourrions choisir afin de poursuivre l'étude du potentiel productif de ce capital. Par ailleurs, cet article tentera de proposer une base pour l'élaboration d'un cadre de référence en vue d'analyser le capital social en tirant parti des forces des deux approches.

## Le parallèle avec le capital humain

Pour évaluer les avantages comparatifs des deux approches de base du capital social, il peut être utile dans un premier temps de réfléchir à ce qui en fait une forme de capital au sens large, et à la manière dont il pourrait se comparer au capital humain en parti-

de l'élaboration des politiques. Un cadre de définition et d'analyse du capital social précis et rigoureux sur le plan conceptuel pourrait entraîner la création d'un nouvel ensemble d'outils d'élaboration de politiques fondées sur des faits probants. C'est précisément ce que cherche à réaliser le projet du PRR sur le capital social comme instrument de politique publique en proposant, testant et peaufinant un cadre de ce type. Par l'entremise de discussions avec les ministères et avec des experts aux plans national et international, les leçons que nous tirons seront intégrées à un ensemble complet de recommandations portant sur la mesure du capital social, la mise à l'essai de nouvelles approches et les initiatives d'orientation. Les groupes de politiques dans les ministères pourraient alors ajouter les instruments de capital social à leur répertoire et les appliquer de façon novatrice à un ensemble diversifié de problèmes.

---

## Note

1 Disponible en ligne à l'adresse : [http://www.hrdc-dhrc.gc.ca/sp-ps-arb-dgra/publications/books/oecd/fr/oecd\\_fsh.html](http://www.hrdc-dhrc.gc.ca/sp-ps-arb-dgra/publications/books/oecd/fr/oecd_fsh.html)

2 Voir également le numéro du printemps 2001 de *Issuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* : [http://issuma.net/v02n01/index\\_fsh.html](http://issuma.net/v02n01/index_fsh.html)

---

## Renvois

Adler, Paul S. et Seek-Woo Kwon. 2002. « Social Capital: Prospects for a New Concept ». *Academy of Management Review* 27, n° 1 : 17-40.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology* 24 : 15-18.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster, p. 22-23.

Woolcock, Michael. 2001. « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques ». *Issuma* 2, n° 1 : 11-17.

de partenariat communautaire), il pourrait y avoir un suivi plus systématique du rôle du capital social en vue de l'atteinte des résultats des programmes. À cette fin, nous prendrions une part plus active dans l'élaboration et le raffinement d'outils et d'indicateurs de mesure permettant de relever la présence de capital social et d'évaluer ses impacts sur les résultats des programmes. Le fait de cerner les effets du capital social sur les résultats actuels des programmes pourrait permettre de les reproduire dans d'autres domaines. Il nous faut nous assurer que les programmes et politiques en application dans toute la fonction publique n'ont pas des effets contradictoires dans la façon dont ils interagissent ou influencent le capital social. Il se pourrait que des interventions gouvernementales sans lien entre elles en apparence (p. ex., dans le domaine du transport, du logement, etc.) sapent les ressources mêmes de capital social sur lesquelles les responsables d'autres programmes comptent pour atteindre leurs objectifs. L'utilisation du capital social comme instrument de politiques soulèvera inévitablement des questions de compétence et, selon le domaine de politiques en question, il sera souvent important d'atteindre une bonne coordination entre les divers niveaux de gouvernement.



global axé sur l'augmentation du capital social des Canadiens en tant que fin en soi. Il faudrait sans doute davantage voir le capital social comme un processus ou un moyen permettant d'accéder à diverses formes de ressources ou de soutien par des réseaux sociaux. Le but est de mettre en relief le rôle potentiel du capital social, en tant que ressource ou processus, pour faciliter l'atteinte d'objectifs – plus vastes en matière de politiques – par exemple l'intégration des immigrants, la participation à l'économie ou l'atteinte de meilleurs résultats en éducation ou en santé.

Le capital social n'est pas une panacée. Un surplus de capital social n'aura pas toujours pour effet d'entraîner de meilleurs résultats. Quoiqu'il en soit, si le capital social ne peut suffire à lui seul à atteindre des objectifs, il peut se révéler un complément utile à d'autres ressources ou instruments de politiques pour atteindre les objectifs des politiques et programmes. Sa pertinence transparaît tout particulièrement, par exemple, dans le domaine de l'intégration des immigrants, où il peut compléter d'autres outils d'intégration, comme l'apprentissage des langues.

Sans doute ne parviendrons-nous jamais à maîtriser le capital social en lui-même pour produire les effets désirés. Il nous faut plutôt reconnaître qu'il ne s'agit que d'un des éléments d'un univers plus vaste de processus sociaux complexes. On pourrait prendre des mesures afin de mieux intégrer la perspective du capital social dans l'élaboration et la mise en application de politiques et programmes fédéraux. Pour ce faire, on pourrait commencer par sensibiliser les fonctionnaires à son rôle potentiel pour faciliter l'atteinte des objectifs de politiques ou, à l'occasion y faire obstacle.

Si l'on retrouve déjà, dans de nombreux programmes et de nombreuses politiques, des éléments de capital social (p. ex., des initiatives

renforcera ou atténuera les avantages. Il suffit de penser aux écarts entre les sources et les utilisations potentielles du capital social qui s'offraient aux femmes dans les années 1950 par rapport à aujourd'hui. Dans la même veine, il se peut que des organismes ou des institutions jouent un rôle important et complexe pour faciliter ou retarder le développement et la mise en pratique du capital social, et cela pourrait constituer une nouvelle piste de réflexion prometteuse. En dépit de l'évidence manifeste de l'importance du contexte, beaucoup de chercheurs en matière de capital social n'en oublient pas moins qu'il ne faut pas s'attendre à retrouver systématiquement les modèles et les formes de capital social qui prévalent ailleurs et à une autre époque.

Pourtant, il faut aussi établir des distinctions entre les composantes principales, les éléments déterminants et les résultats du capital social. C'est le mélange de ces composantes qui est principalement à l'origine de la confusion qui règne dans la littérature et les débats de politiques entourant le capital social. Il se peut fort bien que nous souhaitions choisir des dimensions (ou indicateurs) différentes du capital social selon l'enjeu de politiques et le contexte, mais nous devons conserver des distinctions analytiques entre elles. Cela nous aidera à mieux saisir le véritable mécanisme de la formation du capital social.

## Des indications pour les politiques

du capital social. Il n'est pas possible de déterminer de façon abstraite les aspects du capital social que nous souhaitons étudier et mesurer; cela dépendra des enjeux de politiques publiques à l'étude. Il nous faut donc veiller à ce que les efforts gouvernementaux axés sur la recherche et l'opérationnalisation du capital social soient reliés à des problématiques précises de politiques publiques. Parmi les champs de politiques les plus susceptibles de bénéficier d'une approche axée sur le capital social, notons l'intégration des immigrants, la diversité culturelle, la santé, la participation à l'économie et l'inclusion sociale.

Il est bon de rappeler qu'en matière de capital social et de politiques, le contexte a son importance. Loins d'être statiques, les réseaux de capital social sont dynamiques. De fait, il arrive qu'ils soient épisodiques et propres à un contexte. Il se peut que certaines manifestations du capital social favorisent l'atteinte de certains objectifs, mais ne permettent guère d'en atteindre d'autres, quand ils ne s'y opposent pas carrément. Par exemple, le capital social affectif (les liens homogènes au sein d'un groupe d'appartenance) est essentiel pour permettre aux nouveaux immigrants de se débrouiller dans la vie de tous les jours; par la suite, il risque cependant de devenir moins utile que le capital social relationnel (les liens avec des groupes et des institutions en dehors de la collectivité ethnique) pour s'insérer dans la société. De même, diverses dimensions du capital social (p. ex., le degré de confiance au sein du réseau ou le sexe des membres du réseau) peuvent jouer un rôle essentiel dans l'atteinte de résultats dans un domaine tout en demeurant d'une importance secondaire dans d'autres.

L'impact potentiel du capital social sur divers résultats dépendra des façons dont le milieu social, politique, économique et culturel plus large en

et le capital relationnel comme des catégories mutuellement exclusives, mais bien comme des dimensions relatives permettant de comparer des réseaux différents. Certains chercheurs ont trouvé utile d'établir, en outre, une catégorie de capital social instrumental. Si l'on peut l'envisager comme une certaine forme de capital relationnel, Woolcock soutient que ce dernier a souvent été considéré comme une catégorie horizontale d'interrelations, alors que le capital instrumental renferme une dimension verticale essentielle du capital social. Le capital social instrumental renvoie donc aux relations entre différentes couches de richesse et de statut social. Woolcock avance que ces réseaux sont essentiels pour tirer profit des ressources, des idées et de l'information provenant d'institutions en dehors de la collectivité, un élément particulièrement important pour le développement économique. Si ces distinctions se sont révélées utiles pour bien des gens, on ne doit pas considérer qu'elles constituent une typologie complète. À des fins d'analyse et selon le contexte, d'autres catégories de capital social pourraient se révéler utiles. Ainsi, Adler et Kwon (2002) soulignent l'importance d'établir une distinction entre les réseaux sociaux fondés sur des relations de marché, ceux qui sont fondés sur des rapports hiérarchiques et ceux qui sont fondés sur des rapports sociaux. Étant donné la diversité de formes que les réseaux peuvent prendre, les analystes n'en sont qu'aux premiers pas de leur exploration des utilisations analytiques potentielles des diverses catégories.

## L'importance du contexte

toutefois l'émergence d'un noyau de recherche cohérent et rigoureux. Une avancée critique dans la recherche sur le capital social a été la détermination de trois formes de capital social – affectif (*bonding*), relationnel (*bridging*) et instrumental (*linking*) – qui se sont révélées particulièrement utiles pour comprendre les sources et les aboutissants du capital social. Putnam met en particulier l'accent sur la distinction entre le capital social affectif et relationnel. Le capital social affectif renvoie aux rapports au sein de groupes homogènes, comme des sociétés d'aide mutuelle, des enclaves ethniques ou des cercles privés. Il compare les liens étroits tissés au sein de réseaux homogènes denses à une « super-collé sociologique » et laisse entendre qu'ils sont partiellement adaptés pour offrir le soutien social et psychologique dont leurs membres ont besoin pour se débrouiller dans leurs activités quotidiennes (Putnam, 2000). Cette profonde loyauté au sein du groupe peut toutefois donner lieu à un certain nombre d'aboutissants négatifs, relevés par Portes, notamment le risque d'exclusion des « étrangers » ou la répression des libertés des membres du réseau (Portes, 1998). Le capital social relationnel, par contre, est beaucoup plus hétérogène; il transcende de nombreuses divisions sociales. Selon Putnam, cette forme de capital social est utile pour se brancher sur des ressources externes ou diffuser de l'information. Ce concept repose sur l'importance des liens faibles cernés par Mark Granovetter dans les années 1970. Ces liens faibles avec des sources diverses peuvent en réalité se révéler plus utiles pour les personnes qui cherchent à progresser que des liens plus étroits avec des parents et des amis proches, selon le contexte (par exemple dans la recherche d'un emploi). Putnam prend toutefois bien soin de souligner qu'il ne faut pas voir le capital affectif

attention considérable. Dans cet ouvrage, l'auteur considère le capital social comme un facteur essentiel pour expliquer la persistance d'économies locales face à la mondialisation et présente la preuve qu'il revêt une plus grande importance que le revenu comme élément déterminant du bien-être subjectif. Étant donné la polyvalence apparente de ce concept, les critiques craignent que le capital social couvre le risque de perdre de sa pertinence en offrant un peu de tout à chacun. Néanmoins, un corpus de plus en plus imposant d'articles exige une évaluation plus solide du potentiel du capital social à contribuer à l'élaboration de politiques publiques. Il nous faut donc manifester ment examiner son potentiel pour les politiques publiques canadiennes d'un point de vue à la fois détaillé et critique, et faire des recommandations quant à son utilisation dans l'élaboration de politiques futures. Ce sont là les objectifs du projet interministériel dirigé par le PRP, *Le capital social comme instrument de politique publique*.

## Un concept aux multiples facettes

Michael Woolcock (2001) souligne que le concept de capital social a fait l'objet de critiques dans certains milieux; on lui reproche son manque de substance et le fait que sa popularité ne serait due qu'à une campagne de marketing bien orchestrée. Il rejette néanmoins cet argument, soutenant qu'on aurait abandonné depuis longtemps l'étude du capital social si le concept ne reposait pas sur des fondements empiriques suffisamment solides. Le revers de la médaille de son marketing fructueux a été que certains ont tenté de profiter de la popularité du terme pour l'employer à l'aveuglette dans leurs travaux, même lorsqu'ils n'avaient qu'une vague compréhension de la manière dont ce terme avait été développé par des spécialistes. Woolcock reconnaît



# Faire du capital social une notion utile pour les politiques publiques

Jeff Frank  
Projet de recherche  
sur les politiques

Jeff Frank, directeur de projet au Projet de recherche sur les politiques, dirige le projet intitulé Le capital social comme instrument de politique publique.

**L**e concept de capital social peut-il offrir un ensemble d'outils efficace en vue de l'élaboration de politiques et de programmes? Cette question se trouve au cœur même d'un des projets de recherche horizontale lancés par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) plus tôt cette année. Par l'entremise de consultations avec des ministères et des experts, le projet portant sur "Le capital social comme instrument de politique publique" élaborera un cadre analytique qui pourra proposer une approche cohérente du capital social et de ses applications à divers enjeux de politiques.

Certains ministères fédéraux ont déjà effectué des progrès dans ce domaine. Depuis quelques années, la recherche sur la cohésion sociale a exploré des questions connexes, dans une perspective plus vaste cependant, puisqu'elle inclut diverses formes de participation sociale et civique, de même que des notions d'identité et d'appartenance. C'est dans l'attention consacrée à une interprétation plus étroite du capital social – perçu en gros comme des réseaux de rapports sociaux et les ressources qu'ils renferment – que réside la nouveauté. Il est possible d'investir dans ces réseaux et d'en tirer parti pour faciliter la prise de mesures; ils peuvent aussi se révéler une ressource avantageuse tant sur le plan individuel que collectif. Même en suivant cette approche relativement simplifiée du capital social, il est possible d'en soumettre plusieurs dimensions à l'analyse selon la question de politique à résoudre. Dans cet article, après avoir exploré l'intérêt croissant que suscite le capital social dans le milieu des politiques publiques, nous examinerons certaines de ces dimensions, ainsi que les applications possibles en politiques.

## Une idée bien fondée

Le capital social a suscité un intérêt croissant dans les milieux universitaires, dans les groupes d'élaboration

de politiques de nombreux gouvernements nationaux et au sein de plusieurs organismes internationaux. Les recherches entreprises par plusieurs disciplines sur le capital social se sont multipliées au cours des 10 dernières années. Robert Putnam était déjà le spécialiste des sciences sociales le plus fréquemment cité dans les années 1990 et, avec la publication, en 2000, de *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, il a littéralement placé en orbite le concept de capital social au sein du public. Au Canada, l'intérêt s'est cristallisé à l'occasion d'un colloque international tenu à Québec la même année. Co-organisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Développement Canada (DRHC), ce colloque a rassemblé des penseurs de premier plan et des représentants gouvernementaux qui se sont penchés sur les interactions entre capital humain et capital social pour influencer le bien-être et la croissance économique durables. Le compte rendu de ce colloque demeure une lecture essentielle pour tout qui s'intéresse au capital social et aux politiques gouvernementales<sup>1</sup>. Les articles constituant le numéro du printemps 2001 d'*Isuna : Revue canadienne de recherche sur les politiques* constitue également un excellent point de départ sur ce sujet.

En décembre 2001, la séance plénière de fermeture de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques du PRP, *Rassembler les communautés*, offrait au programme un fascinant exposé de Robert Putnam sur les conséquences de son approche du capital social pour les politiques gouvernementales – plus de 30 sous-ministres et dirigeants d'organismes y ont assisté. Plus récemment, l'ouvrage de John Helliwell, *Globalization and Well-Being*, a remporté le prix Donner 2002-2003 remis à l'auteur du meilleur ouvrage sur les politiques publiques canadiennes, ce qui lui a valu une

## L'équipe Horizons du RRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

### CO-DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Catherine Demers

### AGENTE DE PROJET

Johanne Valcourt

### Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc. et

Tradulitech

### Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

*Horizons* est publié par le Projet de recherche

sur les politiques (RRP) à l'intention des

chercheurs en politiques du gouvernement

fédéral. L'objectif premier du RRP est

d'approfondir, de rassembler et d'intégrer

les connaissances sur des questions de

recherche intersectorielles pertinentes pour

la planification des politiques à moyen terme

du Gouvernement du Canada. *Horizons*

présente les travaux de chercheurs de

ministères fédéraux et d'experts externes

sur des sujets liés aux activités de recherche

du RRP. Pour de plus amples informations

sur le Projet ou pour consulter les anciens

numéros d'*Horizons*, veuillez visiter

[www.recherchehorizons.gc.ca](http://www.recherchehorizons.gc.ca).

Pour les commentaires, les questions, les  
demandes d'abonnement et les change-  
ments d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : [horizons@prrs-sp.gc.ca](mailto:horizons@prrs-sp.gc.ca)

Téléphone : 613.947.1956

Télécopieur : 613.995.6006



Les opinions exprimées n'engagent  
que leurs auteurs et ne reflètent pas  
nécessairement celles de tout orga-  
nisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

D'un autre côté, même si l'on a constaté ces dernières années un intérêt à l'échelle mondiale envers le potentiel du capital social en matière de politiques publiques, son utilité pour l'élaboration de politiques et de programmes n'a pas encore été démontrée. Cette incapacité de traduire le concept en applications politiques s'explique par la confusion conceptuelle qui existe dans la documentation scientifique et aux difficultés qui en découlent pour rendre le capital social opérationnel. En effet, la diversité et le grand nombre de phénomènes associés à la notion de capital social, tout en expliquant une part de la popularité du concept, a créé une grande confusion dans l'utilisation du concept dans la recherche.

Plus tôt cette année, le Projet de recherche sur les politiques (RRP) a lancé un nouveau projet horizontal, Le capital social comme instrument de politique publique. Ce projet vise à réduire la confusion conceptuelle et à examiner comment ce concept pourrait contribuer à l'élaboration des politiques publiques au Canada. Le projet se consacre actuellement à l'élaboration et à l'expérimentation d'un cadre d'analyse qui permettra d'avoir une compréhension plus claire et plus rigoureuse du phénomène. L'article principal de Jeff Frank, directeur de ce projet horizontal, donne un aperçu de la réflexion qui sous-tend les efforts d'élaboration de ce cadre d'analyse. Robert Judge, un chargé de recherche travaillant au sein de l'équipe sur le capital social, examine ensuite les différences conceptuelles dans les écrits et suggère un moyen d'éliminer la confusion.

Les autres articles proposent diverses tentatives d'application du concept de capital social à des questions de politiques publiques. Peter King et Charles Waldegrave, du Family Centre Social Policy Research Unit en Nouvelle-Zélande, présentent les fondements théoriques d'une étude pilote récemment lancée sur les relations entre le capital social et les barrières à l'emploi pour les célibataires, hommes et femmes, de ce pays. David Gyarmati et Darrell Kyte, de la Société de Recherche Sociale Appliquée, brossent un tableau de l'état du Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC), un projet pilote de recherche à grande échelle mené au Cap-Breton, ainsi que de la façon dont ce projet propose une conceptualisation du capital social basée sur les réseaux. Ralph Matthews, de l'Université de la Colombie-Britannique, présente le travail du *Resilient Communities Project* (RCP), qui examine les relations entre le capital social et le développement économique communautaire sur la côte de la Colombie-Britannique. Wendy Stone, Matthew Gray et Jodey Hughes présentent les résultats d'une étude menée récemment par l'Australian Institute of Family Studies sur les relations entre la richesse en capital social d'une personne et sa réussite sur le marché du travail. Enfin, Virginia Morrow, de l'Université Brunel au Royaume-Uni, livre les résultats de son étude sur le capital social des enfants et des jeunes, entrepise pour le ministère de la Santé du Royaume-Uni.

Parmi les autres articles généraux de ce numéro, mentionnons quatre écrits du projet sur les Liens nord-américains du RRP et un autre tiré du Projet contre la pauvreté et l'exclusion. Le prochain numéro d'*Horizons*, qui doit paraître en décembre 2003, sera consacré au développement durable.

Jean-Pierre Voyer  
Directeur Exécutif



# HORIZONS

VOLUME 6 NUMÉRO 3

Projet de recherche  
Policy Research  
Initiative

Projet de recherche  
sur les politiques



PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

xx45(1)

72/3  
Edward Schlauch  
369 Huron Street  
Toronto ON M5S 1A5

## Le capital social un outil utile pour les politiques publiques?

Le capital social est un concept rempli de promesses, mais à l'avenir incertain. D'un côté, son fondement intuitif a du sens : nos relations sociales peuvent être une source abondante de ressources et de soutien. Les chercheurs et divers intervenants en matière de politiques publiques se sont vivement intéressés au capital social, précisément à cause de sa contribution potentielle à une meilleure compréhension de la façon dont on investit dans ces ressources, des moyens d'y accéder et des bénéfices qui en découlent. Une meilleure compréhension de ce processus pourrait nous permettre en retour de mieux exploiter sa capacité à atteindre de nombreux objectifs des politiques publiques.

### LE CAPITAL SOCIAL COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

3 Faire du capital social une notion utile pour les politiques publiques  
Jeff Frank, Projet de recherche sur les politiques

7 Le capital social : établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques  
Robert Judge, Projet de recherche sur les politiques

13 Le capital social, les réseaux sociaux et l'accès à l'emploi : une enquête sur la participation au marché du travail en Nouvelle-Zélande  
Peter King et Charles Waldegrave, The Family Centre Wellington (Nouvelle-Zélande)

19 Le capital social, la formation de réseaux et le projet d'innovation en emploi communautaire  
David Gyarmati et Darrell Kyte, Société de Recherche Sociale Appliquée

25 Comprendre le développement social et économique dans une perspective de capital social  
Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique

31 Le capital social peut-il être l'objet des politiques publiques?  
Solange van Kemnade, Sylvain Paradis, Eric Jenkins Health Canada

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

- 41 L'adaptation à l'intégration nord-américaine
  - 47 Les incidences en matière de coûts de la frontière canado-américaine et leurs implications sur la stratégie de gestion frontalière
  - 51 La pauvreté
  - 55 Le capital social au travail
  - 61 Social Capital
  - 63 Cohésion sociale et prospérité économique
  - 65 L'importance de la différence selon les genres
  - 67 Inclusion sociale, capital social et nouvelle politique sociale
  - 70 Les contacts qui comptent
  - 73 L'engagement social au Canada
  - 77 Conférences
  - 78 Tables rondes de recherche du RRP-CRSHC
- ACTIVITÉS À VENIR**
- DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES**
- TÉMOINS**
- COMPTE RENDU DE LECTURE**
- PROGRAMMES DE RECHERCHE**

Canada

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Sustainable Development Where Next?

While the term sustainable development was not defined until more than a century later, recognition of the concept by the Government of Canada dates to Confederation. In 1871, Prime Minister Sir J.A. Macdonald remarked that

[t]he sight of immense masses of timber passing my windows every morning constantly suggests to my mind the absolute necessity there is for looking into the future of this great trade. We are recklessly destroying the timber of Canada, and there is scarcely a possibility of replacing it.

Recent major milestones in Canada's sustainable development (SD) journey include the 1987 Montréal Protocol on ozone-damaging chemicals, the 1992 Earth Summit, and Canada's 2002 ratification of the Kyoto Protocol on climate change. These developments reflect increasing attention being paid to SD issues, and increased recognition of the interactions between the environment, the economy, and social development. The February 2, 2004 Speech from the Throne included a lengthy section on SD – a clear demonstration that sustainability is of central importance to the Government of Canada.

The Policy Research Initiative's Sustainable Development project was launched in 2001, focusing on corporate social responsibility, environment and trade, and governance. This issue of *Horizons* marks a major turning point in the PRI's SD

### SUSTAINABLE DEVELOPMENT

- 3 Toward Integrated Freshwater Policies for Canada's Future  
Ian Campbell, Policy Research Initiative
- 8 Key Issues for Sustainable Development in Canada
- 13 Voluntary Approaches in Environmental Policy  
Fatma Maged, Environment Canada
- 18 Forest Fires and Sustainable Forest Management in Canada  
Kelvin Hirsch, Natural Resources Canada
- 22 The Comparative Advantages of Urban Canada  
Richard M. Zavergiu, Magplane Technology Inc.

### ARTICLES ON OTHER TOPICS

- 30 Normative Approaches to Policy

### RESEARCH BRIEFS

- 38 Evolving Urban Forest Concepts and Policies in Canada
- 41 Making Natural and Human Capital Part of the Economic Equation
- 44 Early Child Development in Vancouver

### BOOK REVIEWS

- 48 Leaders and Laggards
- 50 A Question of Trust
- 53 Towards Evidence-Based Policy for Canadian Education

### EYEWITNESS REPORTS

- 56 Designing Protected Areas – Wild Places for Wild Life
- 58 Asset-Based Social Policies
- 62 Advancing Social Capital Research

### NOTEWORTHY

- 64 Legislation, Jurisdiction, and the Species at Risk Act

### DATA AND TOOLS FOR POLICY RESEARCH

- 68 Sustainable Use of Water Resources
- 70 Navigating Pathways Between Policy and Science

### 74 UPCOMING EVENTS

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada





# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Richard Tate

### ASSOCIATE EDITOR

Bernard Cantin

### PROJECT OFFICER

Johanne Valcourt

### ADMINISTRATIVE ASSISTANT

Marissa Smyth

### Copy Editing and Translation by

PMF Editorial Services and Tradulitech

### Design and layout by

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: 613.947.1956

Fax: 613.995.6006



The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

project, with the first wave of activities coming to an end, and a new phase beginning. The first feature article, by project lead Ian Campbell, signals that the PRI's own SD journey will take the path of studying socio-economic and governance aspects of freshwater management.

A summary of the findings of the report, *Advancing Sustainable Development in Canada*, recently published by the PRI, sets the stage for the remainder of the issue. In this report, the International Institute for Sustainable Development identifies seven priority areas for SD policy research. A variety of articles, briefs and reports follow, introducing selected aspects of these and other SD issues. The topics covered here are far from comprehensive, and some major themes are not included. Some of these other themes have been covered in previous issues of *Horizons* and the fall 2002 issue of *Isuma*. These include corporate social responsibility, international engagement, health and development, ocean resources, and climate change.

An eco-region or landscape approach is critical to many aspects of SD, and is one of the seven priority areas identified in *Advancing Sustainable Development*. Kelvin Hirsch (Natural Resources Canada), Ruth Waldick (Environment Canada), and Ken Farr (Natural Resources Canada) contribute on different aspects of landscape sustainability. Examining optimal policy mixes for managing water demand will be a key focus of the PRI work on freshwater management. Fatma Maged (Environment Canada) discusses voluntary measures for environmental protection.

Lest it be thought that SD in Canada is only about the environment, several articles deal with social aspects of SD. Urban transportation consultant Richard Zaverigi shares some thought-provoking observations on how environmental sustainability can help Canadian cities compete with their American counterparts. Pearl Eliadis (PRI) and Donald Lemaire (Justice Canada) discuss normative approaches to policy, in particular as they apply to the field of social policy.

As regards data development in the area of SD, David McGuinty (National Round Table on the Environment and the Economy) presents the NRTEE's new integrative indicators, and Robert Smith (Statistics Canada) highlights data gaps related to water management in Canada.

Research briefs, book reviews, and conference reports related to social capital, early child development, and evidence-based policy in education round out the issue. The next issue of *Horizons*, due out in the spring, will be primarily dedicated to the North American Linkages project.

### Jean-Pierre Voyer

Executive Director

Policy Research Initiative

# Toward Integrated Freshwater Policies for Canada's Future

**Ian Campbell**  
Policy Research Initiative

Following the North Battleford and Walkerton tragedies, there has been growing concern over the quality of water for human consumption. Pollution-driven declines in beluga and other aquatic species, and the human health concerns related to high levels of mercury in both freshwater and marine fish, have increased awareness of the need to protect water quality in the broader environment, as well as ensuring its safety for direct human consumption. Safe water has become a salient policy issue for Canada.

At the same time, water supply is increasingly problematic in many regions. For example, there was a grassroots campaign to prevent OMYA Canada Inc. from withdrawing large amounts of water from the Tay River near Perth, Ontario, because area residents feared the withdrawals would damage the river's ecology, and perhaps reduce the availability of water for the town of Perth. Global climate change is likely to make supply problems in southern Ontario and other parts of Canada worse; already, drought has become a regular feature of western Canada.

Additionally, ecosystem stability is threatened by invasive species, by diversion projects, and by overconsumption. Our scientific understanding of water, the chemicals that are in it, and the ecosystem services it provides, must be better linked to our policy-making. Water supply and use to support economic development and recreation, or to support natural ecological and ecosystem functions, is also becoming a policy issue in Canada.

## Wanted: An Integrated Freshwater Policy Package

Canada benefits from an abundance of resources: 7 percent of the world's renewable freshwater; 25 percent of global wetlands; and the world's longest marine coastline. Much of this, however, is removed from the major population centres. Increasingly, Canadians are aware of water as a resource to be managed and conserved, rather than to be taken for granted.

Canada has traditionally regulated pollution to ensure water quality. However, Canada is not making much use of efficient and effective signals and incentives for freshwater management. Treated water use is often subsidized or not even priced at all, there are few or no incentives for water conservation, and effluent water treatment is managed primarily through direct regulation.

Direct regulation provides an incentive to limit harmful activities only to the extent that penalties for non-compliance are perceived as likely and severe. Regulation does not readily encourage "beyond compliance" behaviours, and may not sufficiently encourage innovation.

Ensuring safe water is more than just treating drinking water. It is also managing the water source to reduce the presence of harmful bacteria and toxins in the intake water supply (source-to-tap protection). It is ensuring intake water is free of post-consumer drugs and endocrine-disrupting chemicals that may come from other urban areas upstream of the intakes. And, it is ensuring the quality of the water leaving urban areas is safe for downstream consumers, recreationalists,

---

Ian Campbell,  
Senior Project Director,  
is the project lead for the PRI's  
Sustainable Development project.



and wildlife (tap-to-environment protection). At the same time, we need to ensure ecosystem stability through controls on invasive species, through prudence in diversion projects, and by minimizing consumption. In essence, we need to move from a paradigm of managing the water in the pipes, to one of managing the water in the entire watershed. To do this, we need

an integrated, complete suite of policies for source-to-tap-to-environment water quality and supply management.

### Water Supply and Water Use in Canada

While Canadians use 131 m<sup>3</sup> of water per person per year, industrial and other economic withdrawals of water bring the total withdrawn each year

to about 1,500 m<sup>3</sup> per Canadian – a total of 44,873 million m<sup>3</sup> in 1996. While much of this is returned to the lakes and rivers it was taken from, its use inevitably modifies it – often chemically and biologically, as well as physically. (More than half is used for electricity generation, which returns the water used largely unaltered except for filtration and heating.) Although Canada has an estimated annual precipitation of 5,451 km<sup>3</sup>, more than 3.5 billion times our annual per capita withdrawal, much of that is not where or when it is needed. Indeed, in the Assiniboine-Red basin, home to more than 1.25 million Canadians, annual streamflow is only about 1,200 m<sup>3</sup> per person, and is highly variable from season to season and year to year.

Such limited water supplies lead to competition for use. In Alberta, the oil and gas industry is encountering increasing difficulty in accessing sufficient water for its operations – and is increasingly competing for water against agriculture and other users. At the same time as these demands are increasing, the glaciers of the Rocky Mountains, sources of much of the water that flows through Alberta, are receding.

Many Canadians may have difficulty believing we could one day be short of water. However, there is strong evidence that, 6,000 years ago (a time often used as indicating the possible future under global warming, as it was warmer than present by about the same amount that is predicted for 50 to 100 years from now) the groundwater table in much of Alberta was as much as 15 metres lower than at present.

**FIGURE 1**

### Annual Stream Flow per Capita in Canadian River Basins



The amber shaded areas on the prairies indicate lower flows per capita. The Assiniboine Red River basin has annual stream flow per capita that is less than the national average annual per capita water withdrawal. Although the Great Lakes-St Lawrence basin has large quantities of surface water, much of it is stored ("fossil") water rather than annually renewed; the high population density in this region makes for a relatively low per capita renewable water resource. Although most of the water that is withdrawn is returned to the system, it is usually returned downstream of where it was removed, and with chemical, biological, and physical changes. The untapped stream flow is often relied on to dilute these modifications to a non-harmful level. It can be expected that at smaller spatial scales of data aggregation, many sub-basins have less per capita stream flow than the average national per capita withdrawal. Data from Statistics Canada, 2003, Human Activity and the Environment Annual Statistics 2003, 16-201-XPB.

While there is scant evidence for regional groundwater decline in Canada, the Ogallala aquifer, which underlies much of the American Great Plains, has experienced declines ranging from 3 to 30 metres. In Canada, there have been local declines, such as at Estevan in Saskatchewan, where the water table was locally lowered by more than 45 m - and by nearly 20 m as much as 20 km away - by a field of pumps extracting water for electricity generation. Pumping was halted in 1994. While the pumping was originally thought to be well within the sustainable yield of the aquifer, further study now shows that recharge is occurring at a rate of only 1 mm to 3 mm per year, suggesting the local water table will take thousands of years to fully recover. Relying on groundwater without adequate knowledge of the resource and its recharge rate has been likened to writing large cheques on a bank account without knowing either the balance or the deposit schedule.

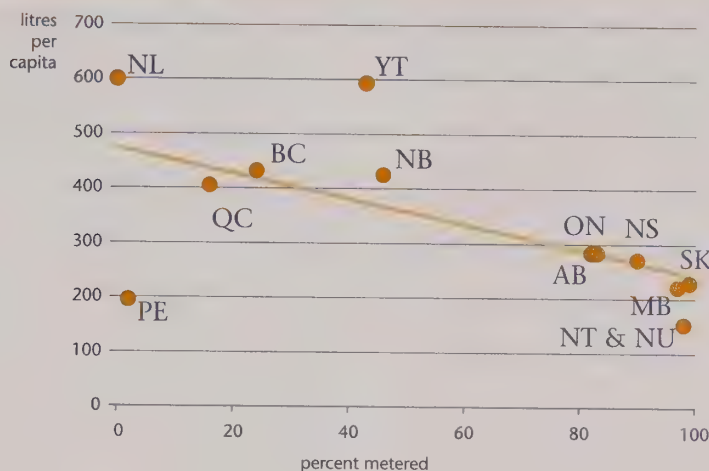
Meanwhile, in Alberta, the federal and provincial governments have partnered to help farmers access new so-called sustainable and permanent sources of water for their farms - new dugouts and wells for irrigation. It could be that many of these works will be no more than temporary solutions, as groundwater levels decline from the combination of global warming and non-sustainable pumping for irrigation.

### Impacts of Water Use

Most human uses of water affect it in some way. Some, like generating electricity in a gas-fired generating plant, do little more to the water than filter

**FIGURE 2**

### Per Capita Water Use by Percent Metered Population (1998)



Per capita water use in Canadian provinces and territories may be heavily influenced by the use of water meters. The sample regression line suggests a 233 litres per person per day reduction in water use - a 50% reduction - when the water supply is metered.

Adjusted  $r^2 = 0.31$ . Data from Statistics Canada, 2003, Human Activity and the Environment Annual Statistics 2003, 16-201-XPB.

it and heat it before returning it to the environment. Other uses have greater impacts, such as many industrial processes or domestic water uses, which alter the water's chemistry and biology, often adding high concentrations of bacteria, viruses, or toxic chemicals. When we return used water to the environment with little or no treatment, we rely on the dilution of this used water by the untapped river flow. To be effective at diluting our impacts, the untapped flow must be greater than the tapped flow by a variable amount, depending on the degree and nature of the modification of the tapped flow. Some pollutants in the tapped flow may require dilution by 100 times more untapped flow to be safe for the environment and downstream communities.

For example, the nitrate concentration in City of Calgary municipal wastewater effluent averages about 17 mg/l. (The Health Canada guideline for drinking water is 45 mg/l.) Dilution in the Bow River (assuming the river water is nitrate-free before the addition of Calgary effluent) reduces that to about 0.0019 mg/l (calculated from data at <Pollutionwatch.org> and <Calgary.ca>, both accessed December 9, 2003). Peak concentrations from the Calgary plant may exceed the 45 mg/l guideline, but dilution in the river will amply mitigate the impacts.

Nationally, over 22 million Canadians live in river basins where the annual per capita stream flow is less than 10 times the national annual per



capita withdrawal. This means that in those basins people may use 10 percent or more of the stream flow in some way. Even with most of the used water returned to the river, any impacts this may have on the water quality are poorly diluted with unused water.

*Over 20 million Canadians live in watersheds that cross the Canada-US border (over 17 million of them in the Great Lakes–St Lawrence watershed), and are therefore affected by American policies, or else affect American water quality.*

Conservation may be part of the solution to the problems of environmental impact, increasing water shortages, and the increasing cost of treating water for human consumption. Canada's per capita water consumption is the second highest in the world. Evidence suggests this could be significantly reduced through relatively simple measures, such as public education and water metering. There are also no-cost measures that could be taken: for example, a 1996 amendment to Ontario's plumbing code requires that all toilets installed in new construction in Ontario be low-flush (6 litre). This alone may reduce water use in a typical apartment building by as much as 40 percent. Many other examples of no-cost conservation measures can be found.

Conservation alone, however, is unlikely to be a complete long-term solution, as the source water for many of our cities is increasingly polluted by upstream activities. A watershed management approach may have the best long-term payoff.

Shifting to a watershed management paradigm will not be easy. It will involve considering not only competition between different uses of water, but also competition between different uses for watersheds. An example is the ongoing debate over development of the Oak Ridges moraine, north of

Toronto. The moraine is the source of drinking water for over 250,000 people; it is also a prime target for development. However, development, implying significant increases in impervious surface area and in chemical contamination, would threaten the quality and perhaps even quantity of the water supply.

### Inter-Jurisdictional Issues

Watersheds and water issues also cross international boundaries. Over 20 million Canadians live in watersheds that cross the Canada-US border (over 17 million of them in the Great Lakes–St Lawrence watershed), and are therefore affected by American policies, or else affect American water quality. The International Joint Commission is one well-developed and valuable mechanism for coordinating policies between Canada and the United States. Other mechanisms include provisions under the North American Free Trade Agreement, supported by its environmental commission, which attempt to ensure that the Agreement's policies are consistent

with environmental protection and conservation as well as strengthening the development and enforcement of environmental laws and regulations. Canada has also signed various bilateral and multinational agreements that stipulate specific obligations. However, policies affecting freshwater in the two countries are not harmonized, and a recent EKOS opinion poll suggests there is overwhelming public support in both Canada and the United States for increased harmonization of environmental regulation, with safe freshwater seen as the top priority in Canada.

Internationally, Canada has committed to cooperating with other countries to reduce by half the number of people without reliable, safe freshwater by 2015 (World Summit on Sustainable Development and United Nations Millennium Development Goal). Canada will need to refocus international activities to ensure that Canadian expertise is used as effectively as possible in this effort. Done correctly, this could benefit both Canada and the countries most in need of assistance.

At home, Canada has a patchwork of authorities and responsibilities inherited from days when water was taken for granted, and other resources, such as timber and minerals, were the main concern. Even within the federal government, the Commissioner for the Environment and Sustainable Development (CESD) has indicated there is no coordinated approach to freshwater. In its annual reports, the CESD repeatedly decries unsatisfactory integration of policy goals, slow progress

of departments in attaining their sustainable development objectives, a lack of basic information to support and evaluate policies, and the lack of leadership in providing departments with the tools they need to advance on a sustainable path. One encouraging sign is the recent appointment of the Minister for Water in Manitoba. If this is the start of a trend, it may lead to much greater coordination of water policies across Canada.

### Where Next?

The PRI is working with federal government departments and other partners to lay the groundwork for a project tentatively titled Federal Leadership for Integrated Freshwater Policies. A priority scanning exercise has resulted in proposed work on signals and incentives for freshwater management in both urban and eco-region contexts. This project aims to answer pressing policy research questions such as:

- How can we ensure safe and affordable drinking water?
- Is full pricing for municipal water desirable and effective?
- How can we minimize urban Canada's impact on the aquatic environment?
- What can the Government of Canada accomplish (both directly and indirectly through supply-chain pressure and by capacity development) by greening its own operations?
- How can we manage at the watershed level?

- How can we harmonize water-related policies within jurisdictions, between jurisdictions within Canada, and between Canada and the United States?
- How can we choose between competing uses for water?
- How can Canadian expertise be brought to bear on international water management issues?
- How can we ensure an efficient and effective science-policy interface for freshwater management?

The freshwater project at PRI is in a developmental stage, with ongoing bilateral and multilateral interdepartmental consultations to identify priority research gaps. We will form working groups around the key questions coming out of these consultations. These working groups will include representatives from interested federal departments and, where appropriate, representatives of provincial, territorial, and municipal governments. Non-governmental organizations may also be invited to participate in relevant discussions. With the PRI providing coordination as well as policy research expertise, and the other participants providing sectoral expertise and perspectives, we hope to develop well-rounded policy research taking all key perspectives into consideration. Together with other ongoing processes, we are confident we can contribute to more coherent, consistent, coordinated and effective water policies for Canada.

## Threatened Water

The increased awareness of threats to the availability of freshwater in Canada will require the commitment of public and private developers in collaboration with all levels of government, scientists, and citizens. Grants to Water Research in Canada is funded to investigate current research and to provide the foundation on which new science and practice will build.

The current multi-departmental research funding program, Water Research Initiative (WRI) and the International Science of Canada, funded by experts from government, academia, and private sector, is one of the most significant international collaborations of the threat to water availability in Canada. Each country focuses on a priority threat to water availability including dams, reservoirs, droughts, floods, residential/urban development, industrial/manufacturing demands, ecology, and climate variability and change.

These documents will serve as an important reference to scientists and decision-makers, resource managers, and the research community.

A companion report, *Threats to Sources of Drinking Water and Aquatic Ecosystem Health in Canada*, details the status of science for key water quality issues. It was released by the NWRI in 2005, and can be accessed at <http://www.nwr.ca/threats/index.html> as of March 4, 2006.

*Threats to Water Availability in Canada* is slated for release by March 2006. A downloadable version will be available at [www.water.ca/threats/index.html](http://www.water.ca/threats/index.html).



# Key Issues for Sustainable Development in Canada

## Editor's Note

The Policy Research Initiative recently published a report written by the International Institute for Sustainable Development, *Advancing Sustainable Development in Canada: Policy Issues and Research Needs*.<sup>1</sup> The priority research issues identified in the report are summarized by PRI staff in the following article.

**T**he recent World Summit on Sustainable Development, held in Johannesburg in September 2002, reminded us that issues such as poverty, consumption patterns among wealthy nations, demographic trends, climate change, and access to clean freshwater are universal concerns that play a major role in the quality of people's lives.

Progress has been slow in many areas, and Canada has made a commitment to do its part and follow up on the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development. One of the challenges facing the federal government is to identify and clarify sustainable development issues of particular importance to Canada, and to acquire the knowledge needed to develop effective public policies.

With this in mind, the Policy Research Initiative (PRI) joined with federal departments and the International Institute for Sustainable Development (IISD) to develop a process for identifying these key issues. Seven issues and the corresponding research needs were pinpointed. Climate change was deliberately withdrawn from the discussion so as not to focus on previously identified strategic priorities or on existing or parallel research activities. The key issues are presented here in no particular order.

## Urban Redesign

The urban infrastructure is the physical manifestation of our cultural and social values and, as such, it reveals

the underlying problems with the current urban form. Designed at a time when efficiency was the top concern for city planners, the urban form is no longer suited to current realities. In recent decades, population growth and rural-urban migration have increased urban sprawl, resulting in more numerous and rapidly growing cities, which have become vibrant centres of culture and commerce. There is a flip side, however. Higher levels of consumption create mountains of waste; population growth and the inequitable distribution of wealth also lead to more slums and homelessness; and the addiction to the automobile encourages urban sprawl to the detriment of downtown areas and neighbouring farmland.

In a report published in 1999, the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) stated that maintaining the status quo would hurt Canada's competitiveness. Some cities are seeing losses of five to eight percent of their gross regional product. These losses are directly related to environmental degradation, its harmful effects on health and the inadequacy of urban infrastructures.

The urban issue is exacerbated by the fact that 79 percent of Canadians live in urban areas, and studies predict that this rate could exceed 90 percent in the coming decades. Sustainable urban development has therefore become a multi-faceted and critical problem that now relates to energy consumption, transportation and land use planning,

community building, and environmental and social justice issues, as well as good environmental management. Two Canadian reports prepared for the United Nations make similar observations and touch on the additional issues of a lack of affordable housing, the breaking up of farmland, and aging infrastructures that perform poorly in terms of energy efficiency and the environment.

It is agreed that local governments have great influence over economic innovation and social cohesion in Canada, and that the various levels of government must work closely together and citizens must be involved from the outset if we are to find answers to the problem of urban sustainability.

As part of the process, stakeholders would benefit from a greater understanding of how cities implement sustainable development objectives (which relate to broader quality-of-life objectives), the key factors for making a successful transition to sustainable urban development, and the combination of government and economic tools that will advance sustainable urban development.

## Freshwater Management

Water scarcity and declining water quality are at a critical point in many areas around the world. In a recent report, UNESCO states that the availability of drinking water varies widely around the world. In addition to demographic pressures, the increase in per capita water consumption and pollution problems affect the amount of freshwater available and are propelling us toward a world water crisis.

Canada has nearly 10 percent of the world's freshwater, but accounts for less than one percent of the world's population and has the second highest per capita consumption of freshwater. A number of factors make water a serious issue for Canada.

- Many Canadian basins are affected by pollution from industrial and municipal runoff, and airborne pollutants have a harmful effect on people and ecosystems.

*Some cities are seeing losses of five to eight percent of their gross regional product, directly related to environmental degradation, its harmful effects on health and the inadequacy of urban infrastructures.*

- Water supplies are threatened by inefficient use and unnecessary overconsumption.
- Globalization has already increased the demand for agricultural exports, resulting in increased pressure on our domestic freshwater resources.

Other events, such as the Walkerton tragedy and the drought that is ravaging Western Canada, reinforce the importance of sound freshwater management and initiatives focusing on water quality and availability. Water is critical not only to society and the environment but to the economy as well: water-related activities contribute \$7.5 billion to \$23 billion annually to the Canadian economy.

In Canada, efforts are underway to promote integrated water resource management (IWRM) across the country. A report by the Canadian Water Resources Association concludes

that although some progress has been made, the concept has not been widely implemented in Canada and has become a challenge in the face of significant reductions in government spending in many jurisdictions, federal and provincial. In addition, the government issues non-tradable permits without analyzing the relative costs and benefits, and permit holders face no external price. Consequently, water use has not been made cost effective.

The use of economic or market-based instruments as a policy option for managing freshwater use has also not been widely explored.

There are still some key areas for research. How do we ensure the effective implementation of integrated freshwater management? How do we leave enough water in ecosystems to ensure that ecological services can continue? What is the real cost of water? What is the best mix of rights, incentives, and administrative structures for improving the management of freshwater ecosystems?

## Eco-Region Sustainability

Biological communities and habitats rarely respect political borders. As a result, to make better decisions on sustainable development, we must study the problems and consider solutions based on how they interact on the land and over time.



Canadians' quality of life depends on the health and wealth of ecosystems. In Canada, several large eco-regions are experiencing habitat degradation and loss. This degradation results in the loss of eco-services and related jobs.

Some regions of the country are at a high risk (urban, agricultural, and some forest landscapes) and all habitats are at risk from global issues, such as climate change, the long-range transport of atmospheric pollutants, and the invasion of exotic species. More than 400 species in Canada are listed as endangered.

People in some parts of the country face the loss of their livelihoods, as witnessed by the collapse of the Atlantic cod fishery, which resulted in the loss of 40,000 jobs. This example also shows how the scarcity of ecological resources often leads to or aggravates conflicts. The situation involving Aboriginal communities and logging companies has also been a source of tension in recent years.

Canada has taken several proactive steps to regulate, plan, and manage the environment using an ecosystem-based approach and has signed the UN convention on biological diversity. However, on the whole, this type of approach has not become widespread in Canada.

Taking an ecosystem-based approach to public policy decisions is fairly recent, and future research could explore the following areas: proper valuation of eco-services and the creation of conflict mediation bodies, the best examples of eco-regions being used as the basis for decision-making, new tools for managing at the eco-region level, mechanisms

for coordinating activities between various levels of government, and a framework for policy, legal, and management arrangements for Aboriginal peoples.

## Signals and Incentives

There are two main categories of signals used in daily decision-making: monetary (marked-based incentives and disincentives) and non-monetary, such as information. The problem is

*Current WTO negotiations concerning the opening of markets in the service sector indicate strong pressure to privatize health and education systems.*

that monetary signals are rarely linked directly to environmental signals. Market signals can be improved by ensuring that they reflect external effects on the environment.

Canada has started to fall behind in formulating and providing these signals and incentives. Several European countries and some US states are implementing policies that promote the inclusion of externalities (market signals) and provide information on the status of sustainable development (non-monetary signals). In Europe more so than in Canada, price increases and other policies have helped to build a more efficient economy. The future challenge lies in finding ways to calculate the cost of externalities and develop tools that increase prices reasonably and in a way that is socially and economically acceptable.

A recent study on ecological fiscal reform conducted by the National Round Table on the Environment and the Economy highlights the issues behind the use of fiscal meas-

ures and economic instruments. According to the study, Canada has made limited use of economic instruments and could increase their use but, before selecting a combination of instruments, it must identify the objectives to be achieved and the instrument's role.

Future research could focus on developing a framework for combining monetary and non-monetary instru-

ments, creating appropriate indicators for Canada at various spatial levels, evaluating economic instruments and their applicability in relation to biodiversity and habitat conservation, and determining how to better communicate the concepts and framework to the public.

## Impacts of Globalization on Canada

The growing integration of Canada's economy within the global economic structure and the number and increasing influence of trade agreements create special tensions with regard to sustainable development. The links between globalizing trends and sustainable development can be grouped into three categories:

- impacts on government's ability to regulate in the interest of its public policies concerning a clean environment, public health and safety, etc.;
- impacts of increased economic activity on income levels, income distribution, and employment rates nationally and at other levels; and

- impacts of the increased flow of goods and services on the environment.

The first type of impact is definitely the least studied and the most socially significant, as illustrated by the lawsuits launched by private parties under NAFTA's provisions concerning investor protection. Current WTO negotiations concerning the opening of markets in the service sector indicate strong pressure to privatize health and education systems.

The problem is aggravated by the presence of a powerful neighbour who enters into more and more bilateral trade agreements at the risk of marginalizing the WTO and other processes and multi-lateral agreements to which Canada is firmly committed. Organizations and multi-lateral agreements are the best avenue for Canada to define socially acceptable rules for investment, trade, and environmental protection.

Further studies must explore the possible regulatory impacts of the liberalization of services trade and investment as well as the potential impact of regionalism on sustainable development.

## Unsustainable Lifestyles

In a world of limited resources, Canadians have tremendous wealth. Many feel that Canadian per capita consumption levels are unsustainable and inequitable. Despite 30 years of environmental policy development, people still do not seem to make the link between long-term environmental damage and individual lifestyles and to act appropriately. A recent study by the OECD stated that environmental

impacts from household activities have worsened over the past three decades and are likely to intensify over the next 20 years, particularly in the areas of energy, transportation and waste.

High consumption rates can be linked directly or indirectly to a significant number of "danger signs" in our ecosystems, such as greenhouse gas emissions, massive deforestation, pollution, and damage to biodiversity. In addition, Canada has one of the largest ecological footprints, estimated at 7.7 ha per capita; only the United States and Australia have higher ratios.

Consumer habits are deeply rooted in individual perceptions about status and identity. They are influenced by contextual social forces such as the media and advertising, and are subject to powerful structural features of the economy, the environment, and policy.

Health care has shown that we must combine and use intervention tools together; in addition to information, there must be access to new technologies (offer choices and tools, such as nicotine patches) as well as regulatory support (such as anti-tobacco laws).

In a 1993 Canadian study, Ida Berger indicated a definite correlation between strongly held attitudes toward the environment and corresponding behaviour as long as citizens personally experience environmental degradation or as long as reports of environmental problems are in the news. Berger also noted that environmental attitudes are not stable. Hobson states that presenting sustainable development in the context of social

justice leads to greater social transformation than attempting to reduce individual consumerism.

Recent work by the IISD on Canadians' attitudes to this issue shows that, although some recognize the need for environmental protection as part of a moral obligation or value system, the majority (even opponents to the Kyoto Protocol) were motivated by the prospect of innovation – being on the leading edge of a new way of working that would benefit the planet and provide new opportunities for economic growth. Research also shows that citizens are less inclined to take action unless they see government, and business in particular, setting a good example.

Certain research needs emerge: strengthen evidence-based research on the effectiveness of social instruments in the environmental and sustainable development fields; investigate how sustainable development policy instruments can be combined more effectively; carry out research on what motivates Canadians to change their behaviour; investigate communications and engagement approaches that stimulate collective responses.

## International Engagement: Poverty and Sustainable Development

Reducing poverty is a key principle of sustainable development and takes a prominent place in the Millennium Development Goals and the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, both of which have UN approval. Despite 50 years of work by development agencies, nearly half of the world's



population – three billion people – still live below the poverty line of two dollars a day.

There are many reasons for this failure, including the confusion between means and ends, and policies motivated by political and ideological interests. In addition, the paradigm of rapid economic growth has not alleviated poverty.

Canada participates actively in the work of the United Nations, helping to maintain peace and security around the world and at home.

While Canada increased its official development assistance in 2003, a gap remains between results and objectives, and between international commitments and the capacity to implement them under current domestic policies. Given their current commitments, Canada and the donor community will not achieve their objectives to reduce poverty.

Little research has been conducted to date on the links between poverty and the environment at the local level, the ability of programs to help developing nations participate effectively in the multi-lateral aid system, how international trade and investment can contribute optimally to sustainable development, and the efforts of donor countries to ensure coherent policies and coordinated efforts.

## Conclusion

Despite its abundance of natural resources, Canada faces major challenges in terms of sustainable development. A great deal of work must be done to tackle the key issues described previously. However, there are also broader questions to be examined.

- If many of these key issues were addressed in the action plans stemming from Stockholm, Brundtland and Rio, why have Canada and the international community made so little progress?
- Why is the integration of environmental and economic signals still a challenge?
- Is it possible to provide developing countries with enough ecological and political space to achieve sustainable development while enhancing the standard of living in these countries and in Canada, and to do so without threatening critical global systems?

A solid research program can shed light on these questions and is a necessary foundation for public policy development.

## Note

- 1 International Institute for Sustainable Development. 2003. *Advancing Sustainable Development In Canada*. Ottawa: Policy Research Initiative. The report can be viewed at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

## Recent Developments in Strategic Environmental Assessment

Strategic environmental assessment is an evolving policy tool that establishes a systematic and comprehensive process for evaluating the environmental effects of a policy, plan, or program, and its alternatives. Enacting thorough environmental analysis in advance of making policy decisions is an important means of supporting sustainable development.

An updated version of the federal government's environmental assessment directive, the *Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*, came into force on January 1, 2004. The directive now provides for a more balanced assessment of both negative and positive impacts during assessments. There is also a new requirement that, on completion of detailed strategic environmental assessments, public statements of environmental impacts be made. This requirement is intended to assure stakeholders and the public that environmental factors were considered when program design decisions were made.

For more information on strategic environmental assessment and the directive, visit the Canadian Environmental Assessment Agency's Web site at [www.cmaa.gc.ca](http://www.cmaa.gc.ca), or contact the Agency by phone at 819/953-1100.

# Voluntary Approaches in Environmental Policy

**Fatma Maged**  
Environment Canada

This article evolved from an ongoing policy instruments research project within Environment Canada's Policy Research Directorate. The project's aim is to build research capacity in policy instrument choice and evaluation and, ultimately, develop a systematic framework for evaluating the environmental impact of policy instrument implementation.

Since the 1990s, experiments with voluntary approaches have proliferated in most member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and, in particular, in Canada and the United States. Interest in voluntary approaches is not new. Beginning with the first wave of environmental regulation in the late 1960s, an emphasis has always been placed on voluntarism, education, and information. Many reasons account for the recent increased interest in voluntary approaches, including awareness of the limitations of regulation and the need to fill the vacuum left by the regulatory state (Dietz et al., 2002, Introduction).

From an environmental policy perspective, increased reliance on voluntary approaches raises a number of research issues. It is crucial to ascertain how well voluntary approaches work compared to the available alternatives, how efficient and effective they are, whether they can serve as substitutes for other policy instruments, and the circumstances in which they can be used in combination with other instruments.

This article provides a synopsis of current research on voluntary approaches. The goal is to advance understanding and appreciation of the role and function of voluntary approaches in environmental policy. After positioning voluntary approaches within the spectrum of alternative policy instruments, the article provides a synthesis of

research findings in three areas: understanding of voluntarism, systematic evaluation issues, and ways to improve performance.

## Voluntary Approaches in the Policy Instruments Continuum

Wilbanks and Stern (Dietz et al., 2002, Chapter 21) contend that the central policy question about voluntary approaches is

[w]hether environmental objectives can be achieved more effectively or more cost-effectively, if direct regulation is reduced in favor of policy instruments that enhance the power of market pressure, investor influence, public concern, reputation and the like to press firms toward better environmental performance.

They argue that the proper distinction is not between voluntary and coerced compliance, but between direct regulation and other instruments that may be perceived as less coercive.

Figure 1 illustrates an instrument typology offered by Vedung (Bemelmans-Vidéc et al., 1998, Chapter 1), and links it to experimentation with alternative approaches to regulation. Among the plethora of policy instrument typologies, this is the most frequently used, and is most relevant to the issues addressed in this article. In this typology, public policy instruments are defined as "the set of techniques by which governmental authorities wield their power in

Fatma Maged  
is a Program Manager  
in the Policy Research Directorate  
at Environment Canada.



**FIGURE 1**

## Voluntary Approaches and Alternatives to Regulation



attempting to ensure support and effect social change.” Based on the degree of authoritative force (coercion) involved in the governance, Vedung categorizes them into regulation, economic measures, and information. He contends that all other policy instruments and/or packages advanced in the literature can be reduced to and/or composed of these fundamental three (Bemelmans-Videc et al., 1998, Chapter 1, p. 21).

*Regulation* is often described as command and control as it typically specifies standards (for levels of emissions and sometimes for technologies) with which the regulated must comply (the command) or be penalized (the control) (Gunningham and Sinclair, 2002, Introduction).

*Economic instruments*, according to Vedung, involve either handing out or taking away material resources. They make certain actions cheaper or more expensive in terms of money, time, effort, and other valuables. However, they leave the subject

entity free to choose whether or not to take an action. Economic instruments are often put forward as a way to meet the need for flexibility, and to harness market forces. Tradable permits and pollution taxes are examples of such instruments.

*Information* as a policy instrument is used as a catch-all term for education and communication campaigns (e.g., social marketing). Information-based instruments rely on more implicit sources of behavioural control, so the resulting behaviour, as noted by Dietz et al. (2002, Chapter 20), is likely to be perceived as voluntarism. There is also growing awareness that markets can be made more efficient by making available to the public the environmental information collected by governments in fulfilling their long-standing regulatory mandates, for example, through dissemination of a pollutant-release inventory (*National Pollutant Release Inventory* in Canada). Empirical evidence, though not conclusive, indicates that provision of

information indirectly affects markets by generating pressures – investor influence, public concern, reputation and the like – that influence corporate behaviour toward better environmental performance.

Information, because it is a necessary condition for the functioning of all other instruments, is a policy instrument in its own right, a meta-policy instrument, and a cumulative knowledge base. As a meta-policy instrument, in Vedung’s view, it is used to inform on other policy instruments, revealing their existence, meaning, and availability. As a cumulative knowledge base, it informs instrument experimentation, design, choice, and packaging. The learning that results from experimentation enhances the cumulative knowledge base. To improve the design and implementation of a policy approach, it is crucial to incorporate experimentation, evaluation research, and monitoring procedures that feed back into the knowledge base (as depicted by the arrows). This point links to the evaluation section below.

The point of departure in choosing Vedung’s typology, as noted by Bemelmans-Videc et al. (1998, Introduction), is that the government is first and foremost a democratically legitimized power factor, which acts on its power and is held accountable for the way that power is wielded. They argue that Vedung’s construct “links to a nation’s dominant ideological position with regard to the degree of intervention in the societal processes.” So, in moving from the “thou shalt not” prescriptive approach toward “let’s work together” approaches (Figure 1), Vedung’s construct acknowledges the evolving role of contemporary governments, although it stresses that governments

retain final authority. Regarding this movement as experimental, governments may still choose to dictate the rules at any point. This aspect is central to the ensuing discussion of ways to improve voluntary approaches (Bemelmans-Videc et al., Chapter 11, Conclusions, p. 250).

Moving further toward “let’s work together,” voluntary approaches are introduced in many shapes and forms. These include self-regulation, voluntary codes, environmental charters, co-regulation, covenants and negotiated environmental agreements. The OECD distinguishes three types of voluntary approaches: negotiated environmental agreements between industry and public authorities, public voluntary programs developed by public authorities, in which individual firms are invited to participate, and unilateral commitments made by polluters, without public authority participation (OECD, 2003). In Vedung’s policy instrument construct, voluntary approaches are not considered as policy instruments in their own right (Bemelmans-Videc et al., 1998, Chapter 1).

Figure 1 depicts voluntary approaches as a policy instrument mix, tending to embody one or more of the three fundamental categories. As demonstrated by Vedung, “[p]ursued in calm and civilized forms, negotiations are cases of governing through persuasion. The public authority confines itself to informing, arguing and persuading.” At a certain point, however, the state may choose to enunciate a threat to impose regulation or assess a fine in case of non-compliance. This, then, would constitute a new approach, a combination of regulatory threat and/or economic measure (Bemelmans-Videc et al., Chapter 1, p. 37).

## Understanding Voluntarism: Public Use of Private Interest, or Private Use of Public Interest?

Dietz et al. (2002, Chapter 20) argue that increased interest in voluntary approaches has run well ahead of a basic understanding of their attributes. Participation motivations are not fully understood, and are inevitably subject to question. To some, publicly supported voluntary approaches seem to

### | *Information is a policy instrument in its own right.*

be public use of private interest (e.g., reputation benefits or a social licence to operate) in the interests of the environment. To others, voluntary approaches tend to curtail the role of governments and place considerable faith in self-regulation by the business community. As such, they may be perceived as private use of public interest (e.g., in the form of regulatory capture and free riding).<sup>1</sup>

Although conclusive evidence does not favour either view, Dietz et al. (2002, Chapter 20) demonstrate that the interplay between altruism and self-interest is central to the analysis of motivations to participate in voluntary approaches. In examining the example of the free-rider model, they indicate that although a case can be made for it that is logically compelling, decades of research have shown that this is not always a realistic predictor of human behaviour. Although research is in the early stages, the following key motivators have been identified by Dietz et al.

- *Voluntary participation is not wholly voluntary.* Randall (Dietz et al., 2002,

Chapter 19) argues that firms, acting rationally, will anticipate government actions. For example, they may participate to avoid regulations that are perceived as more onerous. Participation may also be induced by regulatory and other environmental policy tools. For example, one outcome of the US Toxic Release Inventory (a regulatory program requiring only the disclosure of information) is voluntary action by firms to reduce their listed pollutants.

- *Networks matter.* Major corporations do not typically make decisions in isolation from one another. Trade or industry associations may be especially important links in these networks.
- *Individuals matter.* Personal values, beliefs, and norms of senior corporate executives bear on decisions.
- *Protecting the environment may protect the bottom line.* Environmental impacts generated by a production process may be the result of poor design and represent wasted resources. Insights from industrial ecological analysis may be a major motivation to participate in a VA.
- *Organizational structure matters.* The assumption that an organization can be seen as purely a unitary rational profit-maximizing entity has been proven dubious. For example, in some modern corporations, executives may have considerable independence from shareholders, which gives them the freedom to pursue goals they consider desirable without strict adherence to profit-maximization models.



## Systematic Evaluation Issues: Assessing the Merits of Voluntary Approaches

In general, systematic environmental program and policy evaluation is in its infancy. For voluntary approaches, systematic evaluation is particularly challenging. Although an increasing amount of research is becoming available, progress has been slow, and research findings are questionable. Dietz et al. (2002, p. 320) contend that “in developing and assessing the merits of voluntary approaches, in the future, it would be wise to think carefully about methodological and conceptual issues of evaluation.”

In the realm of methodology, Harrison (Dietz et al., 2002, Chapter 6) asserts that systematic evaluation of any program demands a fundamental understanding of what is being evaluated, delineation of the criteria used in the evaluation, specification of the benchmark to be used as a standard of measurement (e.g., a reference year, a business-as-usual baseline, or an alternative policy), establishing clear expectations, and implementing procedures for monitoring and verifying environmental performance and public reporting.

In terms of evaluation criteria, Bemelmans-Videc et al. (1998, Introduction) demonstrate that normative theory of “good governance” stipulates various criteria for instrument choice and evaluation. These often-competing criteria are not restricted to effectiveness and efficiency, but include legality, legitimacy, and democracy. In general, assessments that focus only on effectiveness and efficiency overlook governments’ need to mediate between these conflicting criteria.

Empirically, in the absence of experimental design, evaluators typically confront what are termed quasi-experiments involving non-equivalent groups. The challenge is to separate the effects of the treatment (i.e., voluntary program) from differences resulting from the lack of comparability between the treated and untreated groups. Developing a business-as-usual case in the absence of a VA (untreated group) scenario requires knowledge of what motivates business behaviour (Dietz et al. 2002, Chapter 20).

With regard to credibility, self-selection may cause biases in the assessment of environmental effectiveness, and in testing for whether regulatory capture and free riding have taken place. (Self-selection occurs when participating firms are limited to those predisposed to comply voluntarily.)

Some of these characteristics challenge the conclusions of a recent assessment of the merits and shortcomings of voluntary approaches by the OECD (2003). The OECD examined two key potential shortcomings of voluntary approaches: regulatory capture and free riding. It concluded that VA impacts on the environment are questionable, and many claimed effects cannot be attributed unequivocally to them. These conclusions are considered too general for the heterogeneous set of voluntary approaches examined, and the failure to disentangle the effects of voluntary approaches from other instruments is a manifestation of evaluation challenges. In particular, the study ignores self-selection as an issue. As well, the report focuses only on the trade-off between efficiency and effectiveness, and questions government political will, while paying no heed to public authorities’

motivations for initiating voluntary approaches, and in assessing the merits of voluntary approaches against other good governance criteria and their interaction with public motivations. For example, from a democratic perspective, recent American and Australian research findings (Dietz and Stern, 2002; Gunningham and Sinclair, 2002) indicate that voluntary approaches may potentially allow increased efficiency and democracy by the decentralization of decision-making to those who are in the best position to evaluate what works for them. Voluntary approaches may also hold the promise for changing organizational culture, behaviour, and capabilities, which are crucial for achieving sustained environmental improvements.

From an industry perspective, voluntary approaches can do better than command-and-control regulations, because they are based on a comprehensive consideration of technical trends; they allow those with best knowledge to propose and execute measures that are effective and cost efficient; and they provide a flexible framework for innovation (BIAC, 2003).

## Ways to Improve Performance

Gunningham and Sinclair (2002) classify, as two discrete questions, the broader lessons learned about the design and appropriateness of voluntary approaches as a policy mechanism. First, what are the internal characteristics most likely to make voluntary approaches effective? Second, how do we combine voluntary approaches with other policy instruments or link them to external pressures to increase their effectiveness?

### Internal Design Characteristics

To maximize the opportunity for voluntary approaches to succeed, the OECD, as well as researchers, identify a number of features of importance for their design. First, concrete environmental targets should be clearly defined and realistically attainable. Second, ensure accountability and transparency through self-reporting, performance measures, and implementation timetables, to facilitate evaluation. Third, independent monitoring and verification is crucial for credibility and provide ongoing incentives for enterprises to deliver on their accountability.

### External Pressure

#### Role of Government

Randall (Dietz et al., 2002, Chapter 19) argues for a strong government presence, at minimum, maintaining a capacity for meaningful monitoring, a credible threat of regulation should self-policing fail, and a regulatory and legal liability system to penalize blatant polluters and repeat offenders. Because it would be naively incautious to rely entirely on good will, green consumerism, and social pressures to achieve consistent environmental performance, he recommends that voluntary approaches supplement, not supplant, the regulatory framework, particularly when this is costly for polluting firms, consumers, and public agencies. This recommendation is consistent with the OECD (2003, p. 12) conclusion that the "performance of many voluntary approaches would be improved if there were a real threat of other instruments being used."

### Third-Parties as Surrogate Regulators, Monitors or Police

There are many ways to involve third parties in voluntary approaches, directly and indirectly. Most of these approaches capitalize on the key motivations identified above and use a broader instrument mix to harness the third-party interest. The most obvious third parties with an interest in playing a role include consumers, trade unions, industry associations, investors, financial institutions and non-governmental organizations.

### Conclusions

As Dietz et al. (2002, Chapter 20) state, "environmental policies are social experiments.... Our knowledge is imperfect, things change, and the only wise way to proceed is one that is reflexive, allowing for trial analysis and revisions." In this context, rather than viewing voluntary approaches as substitutes for other instruments, they should be seen as opportunities to learn, and as promising additions to the policy and regulatory frameworks. Although they are not a panacea and their benefits are less than certain, it makes good sense, under any circumstances, to encourage good environmental citizenship. After all, industries, firms, public agencies, and individuals are part of the problem. Why not include all as part of the solution? Environment Canada's new approach to environmental protection, which is founded on serious environmental regulations to protect human and ecosystem health, emphasizes voluntarism and encourages good citizenship.<sup>2</sup>

### References

Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist, and Evert Vedung, eds. 1998. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.

BIAC (Business and Industry Advisory Committee to the OECD). 2003. *Voluntary Approaches in Environmental Policy in OECD Countries*. Comments presented to the OECD, February.

Dietz, Thomas, and Paul Stern, eds. 2002. *New Tools for Environmental Protection: Education, Information and Voluntary Measures*. Washington: National Academy Press.

Gunningham, Neil, and Darren Sinclair. 2002. *Leaders & Laggards: Next-Generation Environmental Regulation*. UK: Greenleaf Publishing Limited.

OECD (Organization of Economic and Development). 2003. *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*.

### Notes

- 1 *Regulatory capture* describes a situation where a convergence of interests leads to the regulator becoming in some degree a protector of the industry being regulated, as in the case of stringent environmental regulations which create barriers to market entry, and thus protect large existing firms from new competitors. *Free riding* describes a situation where an individual or company derives benefit from a program or regulation without actually complying with its requirements, as in the case of a non-participating company benefitting from an industry-led cooperative public relations effort.
- 2 Environment Canada, despite OECD hesitancy is moving ahead in the use of voluntarism. Its *Policy Framework for Environmental Performance Agreements*, approved by the Minister in June 2001, highlights the principles and design criteria that reflect the key elements stressed as important to successful voluntary approaches. This policy framework has been useful in strengthening the use of voluntarism in toxics management and, more recently, in moving forward on the climate change front.



# Forest Fires and Sustainable Forest Management in Canada

**Kelvin Hirsch**  
Natural Resources Canada

Kelvin Hirsch is a Research Management Advisor with the Canadian Forest Service at Natural Resources Canada.

During the summer of 2003, Canadians were captivated by vivid images and stories about forest fires, especially those in British Columbia and Alberta. Portrayed as an unmanageable menace that only produces loss and suffering, fire is, in fact, essential to maintaining the health, structure, and diversity of most of Canada's forest ecosystems. Given the dichotomous nature of these two realities, policy-makers as well as land and resource managers face a daunting challenge as they seek to find ways to balance effectively the potential benefits and detriments of fire in an attempt to ensure the ecological, economic, and social sustainability of our forests, the forest industry, and forest-based communities.

## Canada's Forests

Canada has 418 million hectares of forest, which constitutes 10 percent of the total forested area in the world. These forests are vital to the cultural, social, and economic well-being of Canadians. For example, exports of forest products are the single largest contributor to Canada's balance of trade (\$32.6 billion per year); the employment of 361,000 Canadians is directly tied to the forest sector; and there are over 300 forest-dependent communities in all regions of the country. Millions of Canadians also use forests for recreational activities, such as hiking, bird watching, canoeing, fishing, and hunting, spending over \$11 billion annually on trip-oriented, nature-based activities. From an international perspective, we have been entrusted with a vast resource whose stewardship is critical to achieving global sustainability. Canadian forests not only contain thousands of different plant, animal, and insect species, but they also store a sizeable portion of the world's terrestrial carbon.

## Forest Fires in Canada

Most of the forests in Canada have evolved harmoniously with fire since vegetation began colonizing land after the glacial retreat at the end of the last ice age, some 10,000 to 15,000 years

ago. Many species are adapted to or dependent on fire, which serves numerous functions in forest ecosystems including influencing species composition and age structure, regulating forest insects and diseases, affecting nutrient cycling and energy fluxes, and maintaining the productivity, diversity, and stability of different habitats. Currently, there are about 8,500 forest fires reported each year in Canada (Figure 1). About 60 percent are caused by humans, but in some regions the number of lightning fires greatly exceeds those caused by people. The mean annual area burned is 2.5 million hectares, but this varies significantly from year to year (e.g., 0.3 million hectares in 1978 to 7.5 million hectares in 1989) and spatially across the country (Figure 2). Under a changing climate, forest fire activity is also expected to increase in many parts of Canada, especially the continental interior, due to longer fire seasons, increased ignitions, and more severe fire danger conditions resulting primarily from an increase in the frequency and severity of drought.

Operational forest fire management activities, such as fire suppression, prevention, and prescribed burning, are the responsibility of provincial and territorial governments, and Parks Canada. Collectively, these agencies expend between \$400 million and \$800 million annually, making fire

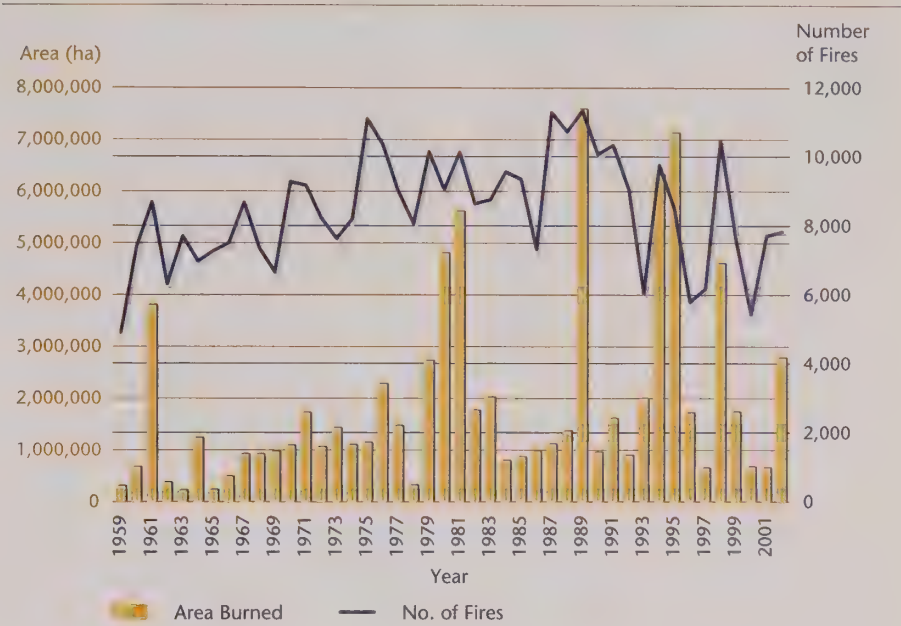
management one of the most expensive aspects of forest management in Canada. The federal government plays an important role in fire management, in that it has maintained an internationally recognized research program in this area since the mid-1920s. The results of this research, in combination with the efforts of a formal federal and provincial/territorial forest fire committee created in 1947, have assisted Canada in becoming a world leader in forest fire management.

### Fire Management in the Sustained Yield Era

Forest fire management is defined as the activities concerned with the protection of people, property, and forest areas from wildfire, and the use of prescribed burning for the attainment of forest management and other land-use objectives, all conducted in a manner that considers environmental, social, and economic criteria. It is, therefore, not an end in itself but, instead, provides mechanisms by which desired resource management goals can be achieved.

In the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries, the focus of Canadian forest policy and practices on resource extraction, combined with European-based perceptions of fire, resulted in forest fires being seen as “the enemy.” Fire was considered a major threat to public safety having destroyed numerous communities across Canada (e.g., Miramichi, NB in 1825; Lac St. Jean, QC in 1870; Vancouver, BC in 1886; Fernie, BC in 1908; Matheson, ON in 1926; Haileybury, ON in 1922). It was also seen as wastefully consuming readily accessible timber. Consequently, early foresters and the general public sought the total elimination of fire.

**FIGURE 1**  
Number of Fires and Areas Burned in Canada 1959-2002



Source: Stocks et al. (2003).

**FIGURE 2**  
Map of the Large Forest Fires in Canada (>200 ha) 1980-1994



Source: Amiro et al. (2001).



In the mid-20<sup>th</sup> century, under a philosophy of sustained yield, forest management practices in Canada concentrated primarily on efficiently maximizing fibre production at the stand level (i.e., on a small area usually less than a few hundred hectares). This goal, along with the lingering fear of fire, caused fire management to remain focused almost exclusively on wildfire prevention and suppression to minimize the area burned and, ultimately, the loss of life, property, and natural resources. To this day, large, uncontrolled, unplanned wildfire is considered undesirable from various Canadian viewpoints. Within both the forest industry and forest-dependent communities, the extensive allocation of available timber resources has heightened concerns about the economic and social impact of wildfire. Increasing threats to urban development in or near flammable forest areas, the potential impact of smoke on public health and the economy, and the effect of wildfire emissions on the global carbon cycle are all cited as reasons to minimize the number and size of wildfires.

The desire to control wildfire and the belief that this is possible is founded primarily in an attitude of human mastery of nature. It has also been fuelled by unprecedented technological developments in transportation (e.g., airplanes and helicopters), equipment (e.g., gasoline-powered pumps and aerial helitorches), communications, and now satellite and computer technology, all of which contribute to faster and stronger initial attacks and sustained forest fire suppression activities. In fact, in the last few decades the effectiveness of fire suppression programs has risen to the point where

97 percent of all fires in Canada are contained at a very small size (less than 200 hectares). However, a small percentage continue to escape initial attack, and these fires, which are extremely difficult to control, account for almost all the area burned and a majority of the fire management expenditures in Canada. Further, fire suppression is subject to the law of diminishing marginal returns. According to the literature, and based on recent experiences with large fires in Canada and other developed nations, suppression appears to be reaching its limit of economic and physical effectiveness. Those who work closely with fire now realize it is neither economically possible nor ecologically desirable to eliminate fire from our forest ecosystems.

### Embarking on a New Era for Forest Fire Management

Over the last 10 to 20 years, there has been a growing recognition of the need for an integrated, systems-based approach to forest management at the stand and landscape levels. This recognition has been a catalyst for a philosophical shift from single or multiple resource sustained-yield management toward a more holistic, ecosystem-based approach. In Canada, this is referred to as sustainable forest management, which has been formally defined as management to maintain and enhance the long-term health of forest ecosystems, while providing ecological, economic, social, and cultural opportunities for the benefit of present and future generations.

In forests where fire has historically played a significant role, the transition toward sustainable forest management has tremendously increased the com-

plexity of forest fire management. It is no longer acceptable for policies and practices to focus on the exclusion of fire. As such, greater consideration is being given to the short- and long-term socio-economic and environmental risks associated with both the presence and absence of fire. The rate of advancement toward this new paradigm is, however, hampered by past perceptions and attitudes toward fire, as well as by individual and institutional inertia associated with the status quo. Many steps need to be taken by both the private and public sectors to overcome these challenges, but three steps appear essential.

First, resource management professionals and the public, especially those who live and work in or near forested areas, must acknowledge and respect the inherent flammability of forests, and the vital role of fire in the long-term sustainability of these ecosystems, and the products and services they provide. Recognition must also be given to the fact that because suppression has its limits, the challenges posed by wildfire cannot be overcome by an increase in firefighting capacity or funding. Although it is certainly important to be able to react appropriately in emergency situations, proactive measures are needed to alleviate the root causes of such problems before they occur. For example, cross-training of structural and wildland firefighters will improve their ability to respond to wildland-urban interface fire incidents, such as those that occurred in Kelowna, BC, but it would be even more preferable if the frequency and severity of such incidents could be minimized through proper implementation of FireSmart guidelines (see the accompanying

sidebar for details) for land-use planning, home construction, and area maintenance.

Second, the spatial and temporal uncertainty associated with forest fires and other natural disturbances needs to be incorporated into strategic and operational forest and fire management planning. Planning in the forest sector, which has historically been based on deterministic models, will now need to consider the stochastic nature of fire. This can be readily accomplished by adopting a risk management approach to sustainable forest management. In dealing with fire, such a process would include attaining a comprehensive understanding of the historic fire regime(s) of a management area, a quantitative assessment of the current and projected fire environment (i.e., fire behaviour potential, ignition potential, suppression capability, and values-at-risk), and an evaluation of short- and long-term strategies to minimize vulnerability and risk to achieve desired management objectives. Numerous techniques and discipline-specific models are available to assist analysts and decision-makers. However, further interdisciplinary research and modelling, as well as an effective knowledge exchange are required to make significant advances.

Third, policies governing resource management must be revised to foster the development and application of innovative, results-based forest management practices founded on the best available science and traditional knowledge. Policy-makers will have to give resource managers the mandate and support to take reasonable risks in the present to minimize other risks in the future. This could include

### FireSmart: Protecting Your Community from Wildfire

**F**ireSmart is both a concept and a product. Initially, a FireSmart manual was developed to encourage community-based initiatives to reduce the risk from wildfire in the wildland-urban interface. Produced by Partners in Protection (an association of federal, provincial, and municipal government agencies and non-government organizations), it provides knowledge, tools, and examples of how to increase public safety, decrease the potential for structure loss, and reduce public and private expenditures for evacuations and fire suppression. Through a Web site <[www.partnersinprotection.ab.ca](http://www.partnersinprotection.ab.ca)> and the distribution of over 10,000 copies of the manual, many individuals and communities across Canada and internationally have undertaken FireSmart activities.

FireSmart thinking is now expanding to include forest landscapes. Research and operational trials are underway to identify how forest management practices (e.g., harvest scheduling, cutting and road designs, regeneration, and stand tending) can be used in a proactive and planned manner to reduce the area burned by unwanted wildfires and also the risk associated with the use of prescribed fire. The eventual goal is to have FireSmart homes, within FireSmart communities, within FireSmart landscapes to help people and fire-dominated ecosystems harmoniously co-exist.

increased use of prescribed fire to enhance ecological integrity and manage forest fuels as is occurring in our national parks, or converting highly flammable coniferous forests to less flammable deciduous species at strategically located areas on the landscape. Coincident with greater freedom and flexibility, land managers must also assume more responsibility for ensuring public deliberations and support for their activities, increase monitoring of possible impacts of their actions, and ultimately be accountable for the eventual outcomes of their practices.

### Moving Forward

Fire has been and is likely to become an even more significant disturbance in Canada's forest ecosystems. This means the sustainable management of these forests will depend on the ability

to balance the social, economic, and ecological impacts of fire. Although philosophically attractive and desirable, this goal may not be pragmatically attainable due to the difficulty of reconciling all the trade-offs associated with the positive and negative aspects of fire. Nevertheless, it is a worthy objective and, therefore, the responsibility of government, industry, non-governmental organizations, and the public to encourage and foster the open and informed evaluation and debate of the future directions of forest fire management policies and practices in Canada.

Further suggested readings related to this article can be found in the version that is posted on the PRI website at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.



# The Comparative Advantages of Urban Canada

**Richard M. Zavergiu**  
Magplane Technology Inc.

In the global knowledge-based economy, the environmental sustainability, economic viability, and social capital of cities will affect the ability of Canada to attract international investment. Around the world, cities that previously paid only minimal attention to environmental and quality of life concerns now recognize that these issues affect corporate decisions about where to locate or expand industry. These same site location determinants also influence the ability of cities to attract important knowledge workers. As a result of the growing importance of vibrant urban economies to national economies, federal governments are assuming a more central role in assisting cities to become more competitive.

**B**ecause our neighbour to the south wields the largest and most influential economy in the world, Canada must compete with a formidable rival. How do Canadian cities match up? Are they better or worse? And perhaps more important, will Canadian cities be able to cope better than US cities as urban economies evolve from an industrial base to a knowledge base?

Unfortunately, no one in Canada has the answers. For the last several decades, almost all the research initiatives in this field have emulated the very same research preoccupations as in the United States: auto congestion, urban sprawl, decaying central cities, smart growth strategies, and new urbanism to name a few.

However, there is evidence to suggest that Canadian cities will fare better in the coming decades, providing Canadian governments are able to identify and strengthen comparative advantages. In this article, selected data relating to the environmental sustainability of urban transportation networks, economic viability, and social capital are presented to support this claim.

## Environmental Sustainability – Transportation Greenhouse Gas Emissions

According to Kenworthy and Laube, in their 1999 *International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities*, Canadian cities emit much less greenhouse gas for passenger transportation than do American cities. On average, the annual urban Canadian CO<sub>2</sub> emission per capita is 2,764 kg, about 41 percent less than in urban America where 4,683 kg of CO<sub>2</sub> per capita are emitted into the atmosphere. Canadian urban transportation emission rates are far closer to European rates, where the average European city emits 1,887 kg of CO<sub>2</sub> per capita for passenger transportation.

## Why Are Canadian Cities Less Auto Dependent?

There are several major reasons for lower auto dependency in providing intra-urban transportation in Canada.

At the metropolitan level, the Canadian city is more densely populated with residents and workplaces, enabling public transit systems to offer effective alternatives to the automobile. Annual 2001 passenger boarding statistics from the Canadian Urban Transit Association and the American

Richard M. Zavergiu  
is the Manager,  
Urban Transportation Planning Studies,  
at Magplane Technology Inc.  
of Bedford, Massachusetts, USA.

**TABLE 1:****Urban Transportation CO<sub>2</sub> Emissions per Capita**

	AUTOMOBILES		PUBLIC TRANSPORTATION		TOTAL TRANSPORTATION	
	CO <sub>2</sub> tonnes	Per capita (kg)	CO <sub>2</sub> tonnes	Per capita (kg)	CO <sub>2</sub> tonnes	Per capita (kg)
<b>US Average</b>		4,609		73		4,683
Metro New York	66,480,480	3,611	3,078,676	167	69,559,156	3,779
Sacramento	7,449,120	5,497	29,074	27	7,478,194	5,524
Houston	17,856,000	5,157	124,286	36	17,980,286	5,193
<b>Canadian Average</b>		2,675		89		2,764
Calgary	2,364,984	3,328	46,321	65	2,411,305	3,393
Edmonton	1,901,376	3,093	48,235	78	1,949,611	3,172
Montréal	7,259,688	2,327	282,704	91	7,542,392	2,418
Ottawa	2,100,096	2,313	99,749	110	2,199,845	2,423
Metro Toronto	5,211,288	2,290	328,546	144	5,539,834	2,434
Vancouver	4,030,776	2,612	93,306	60	4,124,082	2,673
Winnipeg	1,773,504	2,763	45,722	71	1,819,226	2,834

Source: Kenworthy and Laube (1999). US cities: Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.

Public Transportation Association show that, on average, every Canadian urban resident uses public transit 2.7 times more than the average US urban resident. And, as important, when Canadians rely on the automobile to travel within the metropolitan region, trip distances are about one third shorter than in the US city. In Toronto, the average trip distance travelled in the automobile is less than half the distance travelled in an average American city.

The conventional wisdom is that building freeways increases auto dependence. Very curious and disturbing to this conventional wisdom is the stark comparison between Vancouver and Toronto. Why is it that Vancouver, which eschewed building a freeway network, has half the population density and consequently records 45 percent more auto kilometres travelled per capita than does Metro Toronto?

If comparisons between Boston and Toronto are a consistent indication, then prior to the 1960s, public transit use was greater in the United States. In 1960, in Metro Boston, 25.6 percent of commuters used public transit while 62.2 percent drove. By 1990, public transit in Metro Boston was down to 14.7 percent while motoring grew to 77.8 percent. Similar, but less drastic declines in public transit and increases in automobile use were recorded in New York City. During the same period in Metro Toronto, the percentage of automobile commuters actually declined from 70.3 to 64.6 percent while transit commuters increased from 22.9 to 30.1 percent. This gain in public transit was achieved through major capital transit funding for a number of projects: the Toronto Subway system in the early 1950s and subsequent extensions, the creation of a massive GO Transit rail commuter network in the 1960s, '70s, and '80s,

and upgrades in local bus transit networks. Other Canadian cities have also built subways (Montréal), light rapid transit (Calgary, Edmonton), and automated transit (Vancouver Skytrain).

The 1950 to 1980 period marked a major turning point for Canadian and American cities. While Canadian cities invested in new urban highways, the provinces and municipalities also invested heavily in public transit systems. In the United States, most of the investment in urban transportation was in freeways. On a per capita basis, American cities built four times the amount of freeway lanes than did Canadian cities.

Freeway construction was not the only factor in the exploding US metropolis. There are important differences in the national character and in governance that have restrained the physical expanse of Canadian cities.



**TABLE 2:****Metropolitan Population Density**

	Population per Hectare	Jobs per Hectare
<b>US Average</b>	14.2	8.1
<b>Canadian Average</b>	28.5	14.4
Calgary	20.8	12.1
Edmonton	29.9	15.8
Montréal	33.8	14.8
Ottawa	31.3	15.8
Metro Toronto	41.5	23.2
Vancouver	20.8	10.5
Winnipeg	21.3	8.8

Source: Kenworthy and Laube (1999). US cities: Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.

### Aggressive US vs Cautious Canadian Federal Roles in Urban Transportation

In the United States, the federal government invested aggressively in the freeway network both within and between metropolitan regions. In contrast, the Canadian federal government in the 1950s and '60s largely restricted its role to building the Trans-Canada Highway, the St Lawrence Seaway, marine ports, and a national airport and air navigation system. Within Canadian metropolitan regions, the federal role was very restricted and cautious.

In Canada, any improvement in public transit comes directly from the financial contributions of the cities and provinces. The Vancouver, Calgary, and Edmonton public transit systems were almost entirely paid for by the cities and the provinces of British Columbia and Alberta. Similar investments in Toronto and Montréal were funded without contributions from the federal government.

The cautious nature of the federal government with regard to freeway development may have contributed to an urban transportation system in Canada that is less automobile dependent and less environmentally destructive than in many US cities. It remains to be seen if the continued absence of the federal government from urban transportation funding will endanger the ability of public transit to be responsive to the needs of commuters in the knowledge-based economy. This is being debated, leaving open the possibility that Canada will no longer be the only nation in the OECD where the federal government does not assume a role in urban mass transit.

### Urban Fragmentation vs Urban Consolidation

Canadians are more accepting and trusting of regional and larger local governments. In the United States, there is a strong tradition of local autonomous governments, reflecting the need to structure these bodies to the particular needs of small homoge-

neous communities. This increases the resistance to municipal integration and reorganization for the sake of the public good.

In 1978, there were 79,913 governments in the United States, one government for every 2,801 Americans. In the same year, there were 4,740 governments in Canada, one government for every 4,954 Canadians. Since then, Canada has seen an aggressive decline in the number of local governments, particularly in Ontario, and last year in Quebec. In the United States, the trend has been toward even more local governments.

Such increased local autonomy has resulted in a far more dispersed and fragmented US metropolitan region. Local planning boards are easily persuaded by not in my backyard residents who oppose housing development, thus setting very low density standards. As housing demand is forced to look further beyond the metropolitan range, more rural land is converted into housing use. For example, in St. Mary's County in Maryland, new residential developments are required to sit on six-acre lots.

It appears that strong effective Canadian regional governments have been successful in regulating land use controls that likely have restrained urban growth in Canada.

### Autonomous US Local School Boards vs Provincial Education Control

In Canada, strong provincial standards that apply throughout the metropolitan region tend to equalize the quality of education for primary and secondary students in public schools. While there may be small differences between school boards within metro-

politan regions, rarely is the gap large enough to affect residential location choices. The educational system in the United States is very different. While some state standards do apply, school boards enjoy much greater autonomy than they do in Canada.

In Boston, the local school board's expenditures averaged US\$6,783 per primary and secondary student in 2001. Next door, in Cambridge MA, expenditures amounted to US\$11,679 per student. By comparison, the average student expenditure in the Toronto School District was C\$6,902 while in the York Regional School District the average student expenditure was virtually identical, at C\$6,877 for 2001-2002.

This large discrepancy in school funding in the United States, affecting student-teacher ratios and teacher salaries, remains a powerful deterrent to professional middle class families considering moving into the central city, which is often where the poorest school boards are found.

And it also seems that race and education remain a powerful urbanizing force in US cities. According to a recent study, racial segregation is accelerating rather than declining. Inner city, African-American and Hispanic populated schools are becoming "less-equal" compared to their counterparts in suburban, middle-class communities.

The Harvard Civil Rights Project recently released a study examining the growing trend toward racial re-segregation in America's schools. *Brown at 50* concludes that, while America is celebrating a victory over segregation, schools across the country are becoming increasingly segregated. According to the Harvard University researchers, the reversal began in 1991 when the Supreme Court authorized a return to more autonomous neighbourhood schools, a system that is inherently conditioned to produce striking differences in the quality of education (Washington Post, 2004).

## Mortgage Interest Payments and Income Taxes

In the United States, federal and state governments subsidize home ownership financing costs by allowing tax deductions for mortgage interest payments. This subsidy might be a major factor contributing to the ever-expanding US city. During the 1990s, land consumption in Virginia grew nearly three times faster than population growth, and in Maryland land consumption grew two times faster. This unfortunate trend expanded the metropolitan region of Washington DC. While its population grew 15 percent, the average number of kilometres travelled increased by 27 percent as commuters have to travel further to get to work.

Canadians do not enjoy this tax break, which may reduce willingness to hold large mortgages, promoting lower-cost and higher-density housing, and thus limiting development beyond established urban boundaries. We need to

**TABLE 3:**

### Urban Vehicle Ownership and Use

	Total Vehicles per 1,000	Total Private Vehicle km per Capita	% of Workers Using Transit	% of Workers Using Autos	% of Workers Using Foot or Bicycle
US Average	751	12,336	9.0	86.3	4.6
Canadian Average	598	7,761	19.7	74.1	6.2
Calgary	700	9,201	16.5	78.2	5.3
Edmonton	579	8,397	11.0	83.0	6.0
Montréal	455	NA	21.3	72.6	6.1
Ottawa	562	6,534	27.0	66.0	7.0
Metro Toronto	706	6,051	30.1	64.6	5.3
Vancouver	694	8,750	12.4	81.9	5.7
Winnipeg	493	7,635	19.9	72.1	8.0

Source: Kenworthy and Laube (1999). US cities: Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.



**TABLE 4:****US Rental Housing Affordability and Required Median Incomes (30% housing income) US\$**

2001	San Francisco	Boston	Washington	San Diego	Chicago	Dallas
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Two-bedroom fair market rent	1,362	942	840	805	762	749
Income needed to afford fair market rent	54,480	37,680	33,600	32,200	30,480	29,960
<b>Median incomes</b>						
Retail clerks	19,323	17,930	17,285	17,139	17,971	17,243
Janitors	20,800	20,987	15,787	16,536	18,824	14,810
Nurses	39,603	39,541	33,280	31,990	31,990	38,938
Bio-technicians	36,546	36,109	32,219	32,781	35,526	32,011
Teachers	38,293	38,584	32,781	38,584	36,733	34,861

Source: John F. Kennedy School, Joint Centre for Housing Studies.

have a better understanding of how our taxation policies affect Canadian housing consumption.

### Social Capital

Are there societal reasons Canadian cities are more compact than American cities? Cities reflect the values of a society. Canadian cities are different from US cities, because Canada is a different country. We consider ourselves to be a more compassionate, collective, and considerate society, and these values likely influence the spatial organization of our cities.

We need a better understanding of the environmental benefits of a more socially integrated urban society. For example, to what extent do Canadians feel more secure in Canadian cities, because of investments in social programs, which in turn facilitate the creation of more compact urban communities? In the United States, urban residents have a need to separate economic classes. This expands the city, further lengthening automobile trips.

In the 1960s, were there any Canadian neighbourhoods that resembled Watts, Compton, South Washington, North Philadelphia, Roxbury, the Bronx, or inner Detroit? Conversely, Cabbagetown in Toronto was gentrified, and inner-city neighbourhoods in other Canadian cities remained very stable.

Hippodamos was a fifth century urban planner in Ancient Greece. His contribution to urban planning was the realization that cities are composed of different socio-economic classes that require a high degree of co-dependency to make a city function efficiently. Hippodamos understood that the design of the city ought to facilitate pedestrian travel between distant quarters of privilege and quarters of the working class. His perfected "grid-iron street system" permitted workers to provide necessary services without living in the same neighborhood as their paymasters. He advocated that cities integrate the lives of "all residents." To design a city that isolates and ignores a con-

tributing segment of society detracts from the quality of life of other dependent classes.

The genius of Hippodamos was the realization that the spatial integration of the city's socio-economic classes served an economic purpose. In the knowledge-based economy, we have to be certain that Canadian cities will integrate all citizens and leave no sub-class isolated.

### Economic Viability

In today's knowledge-based economy, economic development is far more dependent on the availability of a highly trained workforce and competitive costs than on proximity to input material supply or markets. The former US Secretary of Labor, Robert Reich, argued that, "[l]abour shortages rarely means that workers cannot be found at any price. A more accurate meaning is that desired workers cannot be found at the price that employers and customers wish to pay" (Reich, 1991). The cost of operating a business will

remain the single most important location criterion for knowledge-based economy companies.

Silicon Valley and Boston have become the most expensive places in the United States to operate a business in terms of wages and land costs. According to John Boyd, a site location consultant for knowledge-based economy companies, venture capitalists are persuading companies in Silicon Valley and Boston to consider relocating to other cities to reduce operating costs (Montreal Gazette, 2002).

Canadian cities are very well positioned to compete for knowledge-based economy investment. John Boyd studied 48 cities in Canada

and the United States and determined that Montréal has the lowest operating costs. It costs an average of US\$7.95 million annually for an average biotechnology company to operate in Montréal vs US\$12.1 million in San Jose, CA, the most expensive US location. Other Canadian cities are equally affordable, with the most expensive city in Canada, Vancouver, having an estimated annual operating cost of US\$8.6 million.

We need a better understanding of why Canadian cities have lower operating costs than US cities. To what extent do housing costs and the transportation infrastructure contribute to a more competitive Canadian metropolis? What is the linkage between economic viability and social capital?

## The Growing Housing Affordability Crisis in US Cities

The North American city is undergoing a major transformation from an industrial economy to a knowledge-based economy. In the United States, competition for housing between old economy and new economy workers is elevating the cost of owning and renting a home in the city beyond the affordability of many workers, especially janitors, retail clerks, nurses, and teachers, to name a few. In the industrial era, the middle class was well accommodated by American cities. Today, there is mounting evidence that the middle class is being squeezed out of US cities because of changing land economics.

**TABLE 5:**

**Canadian Rental Housing Affordability and Required Median Incomes  
(30% housing income) C\$**

Metropolitan Region 2002	Weighted Average Rent Two-Bedroom Apartment \$	Minimum Wage Required (30% Housing) \$	Lowest Category School Teachers Salary (3 yrs experience) \$	Difference \$
Halifax	704	28,160	43,195	15,035
Saint John	492	19,680	39,394	19,714
Québec City	550	22,000	41,001	19,001
Montréal	552	22,080	41,001	18,921
Ottawa	930	37,200	39,842	2,642
Toronto	1,047	41,880	38,727	- 3,153
London	705	28,200	35,726	7,526
Winnipeg	622	24,880	42,513	17,633
Regina	581	23,240	42,301	19,061
Calgary	804	32,160	46,273	14,113
Edmonton	709	28,360	46,273	17,913
Vancouver	954	38,160	45,076	6,916

Sources: Canada Mortgage and Housing Corporation and Canadian Federation of Teachers.



In the old industrial centre of San Francisco, one out of every three companies does not employ even a single resident of the city. City officials have resorted to providing public housing for newly recruited teachers in San Francisco. Scores of police, firefighters, postal workers, and other essential urban workers have organized car and van pools to transport workers over 80 km into the Bay Area, as affordable housing recedes further. Some Bay Area workers even commute 150 km from Sacramento, because of exorbitant housing costs. The consequences of escalating housing costs for rising greenhouse gas emissions are evident.

While Metro Toronto is an exception to the rule, Canadian cities still offer affordable housing for a large range of workers, helping to constrain urban development pressures within existing borders.

We must continue to plan and build cities that will provide enough affordable housing for both new and old economy workers if we want to preserve the social capital of our cities. When the industrial economy replaced the agrarian economy, changes in urban land economics forced operating farms to vacate the city. The industrial city left no room for agriculture. As the urban economy changes, Canada must make certain companies and workers from the industrial economy still have a place in the cities, or they too will soon be leaving. We have only to examine the difficulties that old economy workers are experiencing in the United States to gauge the negative impact

to Canadian cities of a similar occurrence. The lessons from Hippodamos still apply to cities in the knowledge-based economy.

This growing housing crisis is rapidly becoming the most pressing problem for urban America, even greater than transportation congestion (a contributing cause of escalating land values), greenhouse gas emissions, and crime. And this difficulty is going to compromise the economic sustainability of the American city in the knowledge-based economy. Canada has been spared this phenomenon. Or, is it only a brief respite?

### **Telecommunications, Transportation, and the Spatial Implications of the Knowledge-Based Economy**

There is another area of research that needs attention. We need to understand the spatial implications of the growing division of labour in the knowledge-based economy. In particular, we need to understand the interplay between telecommunications and transportation to increase the availability of specialized labour for knowledge employers. One very interesting development in Canada is testing the limits of urban commuting patterns.

In a knowledge-based economy of developed countries such as Canada, a city's competitiveness is determined primarily by its ability to attract and retain highly skilled people and fixed capital investments.

Competitiveness is also determined to a lesser extent by a city's environmental and social performance (Conference Board of Canada, nd).

The Greater Halifax Partnership and Enterprise Greater Moncton, together with 12 other regional economic corridor stakeholders, have created the Halifax-Moncton Growth Corridor. This new urban corridor has as its major objective the fusion of adjacent urban labour markets in Halifax and Moncton and points in between into a single urban labour market that will allow any employer access to an enlarged urban agglomeration of specialized labour (Halifax-Moncton Growth Corridor, nd).

For the metropolis, the workplace is centrally located, because the transportation infrastructure is well equipped to provide essential daily commuting. For the Halifax-Moncton Growth Corridor, it is anticipated that knowledge employers will pursue a decentralized workplace to bridge the substantial physical distance separating the metropolitan regions. If labour decentralization is the option favoured by employers, then the organization of labour will be determined by metropolitan labour residence rather than departmental function. For example, it would permit all Halifax residents to report to work in Halifax and the same for Moncton residents, regardless of whether their supervisor, colleague, or subordinate are physically located in another city, 240 km away.

The actual distance by which decentralized workplaces can be separated yet function effectively will be determined by the speed, cost, convenience, and reliability attributes of both the telecommunications and transportation networks. Telecommunications would minimize the need for physical commuting while transportation advancements would maximize the opportunity for physical commuting. While it is hoped that labour decentralization is the preferred alternative, it is also possible that most knowledge employers will still insist on labour centralization whether in Halifax or Moncton. If this is the case, then the investment capital needed to provide essential daily commuting between Halifax and Moncton will be very substantial, perhaps beyond the ability of the region to invest.

The formation of the Halifax-Moncton Growth Corridor represents significant challenges for the federal government. It will affect federal government labour policies, transportation infrastructure, telecommunications infrastructure, and national competitiveness.

The Halifax-Moncton Growth Corridor is a major innovation for Canada, and if successful, it can be replicated across the country to increase labour productivity, and attract more international investment. At Confederation, the city was only a few kilometres wide. In the post-war era, the metropolis expanded to a radius of about 50 km, but most remained within the boundaries of one province (with the exception of Ottawa-Gatineau). But, in

the knowledge-based economy, where the future super-urban economy will span provincial boundaries, the federal government may play a more critical role. The sooner we understand the spatial implications of the knowledge-based economy, the better prepared the federal government will be.

## Tomorrow's Challenges

The federal government needs to develop an urban research program to identify and promote the comparative advantages of Canadian cities. The steps taken in the next few decades will leave a lasting impact that will determine how Canadian cities will compete in the 21st century global economy. The challenges we face are significant, but fortunately, the foundations of our cities are in very good shape. We need to take stock so our cities will remain environmentally sustainable, economically viable, and socially integrated. We need to know what we are doing right and do more of it. We need to better understand the linkages between environmental sustainability, economic viability, and social capital. The cities that flourish in the knowledge-based economy will be those best able to balance these conflicting objectives.

## References

Boston Finances. nd. *Massachusetts Department of Education* <<http://profiles.doe.mass.edu/home.asp?mode=o&so=&ot=5&o=164&view=fin>>. Accessed January 8, 2004.

Conference Board of Canada. nd. *Cities, Competitiveness, and Environmental Quality*.

Goldberg, Michael, and John Mercer, eds. 1986. *The Myth of the North American City*.

Halifax-Moncton Growth Corridor. nd. <<http://www.shiftportal.com/corridor/homepage/index.cfm?CFID=7011365&CFTOKEN=25535545>>. Accessed January 20, 2004.

Kenworthy, Jeffrey, and Felix Laube. 1999. *An International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities, 1960-1990*.

*Montreal Gazette*. 2002. "Why Montreal? We're Cheaper than Other Cities." December 31.

Mumford, Lewis. 1961. *The City in History*. New York: Harcourt, Brace and World, Inc.

Ontario, Ministry of Education. nd. "School Board Profiles." <<http://esip.edu.gov.on.ca/english/default.asp>>. Accessed January 8, 2004.

Reich, Robert B. 1991. *The Work of Nations: Preparing ourselves for 21st century capitalism*. New York: Alfred A. Knopf Inc.

Smith, Matt. 2003. *Industrial Nightmare*. March. <<http://www.sfweekly.com/issues/2003-03-05/smith.html/1/index.html>>. Accessed January 8, 2004.

Soberman, Richard. 2001. *Public Transportation in Canadian Municipalities*.

*Washington Post*. 2003. "Density Limits Only Add to Sprawl: Large Lots Eat Up Area Countryside." March 9.

*Washington Post*. 2004. "U.S. School Segregation Now at '69 Level." January 18.

Zavergiu, Richard. 2003. "Celebrating the Canadian City." *The New Canadian*. May/June.



# Normative Approaches to Policy Integrating Legal Policy Perspectives

**Pearl Eliadis**  
Policy Research Initiative

**Donald Lemaire**  
Justice Canada

At the time this article was written, Pearl Eliadis was a Senior Research Director with the Policy Research Initiative.

Donald Lemaire is Special Advisor to the Deputy Minister at Justice Canada.

## Editor's Note

P. Eliadis wrote the article on normative approaches to policy. D. Lemaire provided a commentary on the subject using the article by Ms. Eliadis as a starting point.

Getting policy right starts with the “rules of the game of society” (North, 1990). The rules of the game include not only laws, but also the broader set of norms – emerging practices, principles, and values – that, taken together, are the foundation for how societies order themselves.

Most disciplines, from economics to medicine, have norms. Equity and “do no harm” are two well-established examples. Law, however, is uniquely concerned with the ongoing process of sorting and ordering norms from all disciplines to resolve conflicts, making social priorities, and systematically assessing the validity and enforceability of norms for society at large.<sup>1</sup> This ongoing, dynamic process generates a dialogue between how society wishes to structure itself on the one hand and the legal system, which is used to articulate that vision, on the other.

While there is a great deal of discussion and debate about norms in social policy development generally, it is rare to see legal policy perspectives explicitly driving or even feeding into horizontal policy development at the federal level, especially at the early stages.

There are probably several reasons for this. First, law is usually viewed as an “end-of-pipe” exercise, designed to manage conflict or assess the lawfulness of policy proposals once the basic directions are set. Clearly, the normative content of law has end-of-pipe consequences if a government gets it

wrong. These can range from public disapproval to litigation or criticism from international forums. However, to integrate norms that take the perspective of law as a systematic driver of public policy is a different matter.

The second reason is the view that we have already “set” the major norms for Canada as a country. Many of them underpin the welfare state, for example, and were in place in the 1960s, '70s, and early '80s, before the entrenchment of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Social policy debate at that time focused on norms such as point-in-time equality of income, access to education and health care, and included human rights, albeit in a supporting role. Another spate of debate about the normative underpinnings of Canadian society took place around the time of the development of the Charter, but these did not fundamentally alter Canada's social policy structures.

We in Canada assume a stable normative foundation (at least with regards to those stronger norms that make up our legal structures), and policy research is now clad primarily in the empirical language of equity, equality of outcomes and efficiencies, with an emphasis on statistical measurements of trends, such as low income or demographic patterns. This trend has also had the effect of creating a perception of law as a policy “output” or lever of change after social policy is set (and as one of a variety of

instruments intended to change behaviours), rather than as a major policy driver. The current tendency to clothe policy in empirical, statistical measurements is in large measure a function of a “policy by numbers” approach that dominates federal policy-making and that sees

all social action [as] hypostatized as a market. That is, the market is not just an economic market, and the wealth that one seeks to maximize can be non-monetary.... [T]he correction of market failures is the sole legitimate ground to regulate human conduct. Of course, aside from regulating to ensure that a market can function according to the presumed postulates, the rest is inefficient....

A contrasting ethic is one that sees regulation as the symbolic construction of social solidarity through institutions recognizing and legitimating the identities by which people come to express who they are (Macdonald, 2004).

This article is largely concerned with the “contrasting ethic” of norms and their relationship with law, and with how legal policy functions as a policy driver. The thesis is that there have been several normative shifts with legal policy implications over the last two decades that belie the assumption of a stable normative framework.

## Sources of Legal Policy in Canada

When we think of norms, a vast range of values, principles, and rules come to mind, some of which are more powerful than others. “Strong” framework

norms, such as constitutional law, the common law, and civil codes are obvious sources, as is the evolving body of case law, and the emerging principles, practices, and benchmarks that arise from business dealings, uniform codes, or voluntary standards. Norms are also shaped by international law, such as treaties and covenants, as well as

*Assessing when and how values and principles are transformed into norms and then become part of a legal framework is the business of policy-makers as well as lawyers.*

“soft” law, such as declarations, resolutions, and standards of international and regional bodies (Toope, 2001).

When norms begin to express an emerging consensus, most Western societies will seek to articulate that consensus through a variety of instruments that have varying degrees of legal effect and that reflect, in turn, the construction of “social solidarity” referred to earlier. Assessing when and how values and principles are transformed into norms and then become part of a legal framework is the business of policy-makers as well as lawyers.

In Canada, the normative components of social policy were built on foundations constructed in the post-World War II period, with critical points of evolution in the 1960s and '70s, and again during the post-Charter period. Basic powers are divided between the federal and provincial governments according to the Constitution Act, 1867. Powers such as employment insurance, for example, are specifically given to the federal government, whereas others are allocated to the

provinces.<sup>2</sup> Since the division of powers is not exhaustive, governments use fiscal arrangements to ensure the smooth operation of cooperative federalism and to facilitate the equitable transfer of funds to achieve social purposes across a large and diverse country.<sup>3</sup>

Section 36 of the *Constitution Act*<sup>4</sup> is a relatively recent addition to the normative framework of our constitution, but it reflects a long-standing debate about the underpinnings of cooperative federalism, social transfers, and control of public policy. Section 36(1) provides that all federal and provincial levels are committed to:

- promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
- furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
- providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

Although section 36 does not confer new authority or rights on governments, it does articulate norms for all levels of government.

Since the 1982 constitutional amendments, there have been several major developments with important implications for policy-making. Two of them are discussed here. The first is the shift in the relationship between the legislature and the judiciary, with



implications for how policy-making is conducted. The second is the growing importance of international law as a driver of domestic policy. Both of these have changed the normative framework within which we operate and develop policy, especially in the last decade.

### *The Legislature and the Judiciary*

Prior to the Charter, the courts gave legislators a wide berth of deference within their areas of jurisdictional competence. So long as a government did not try to legislate beyond its powers, the courts would not generally interfere with governments' prerogative to set social policy. This is not surprising, since the basic structures of Canada's social policy were set before human rights legislation, the Charter, or international human rights instruments.

After 1982, legislatures were subordinated to the rights and guarantees set out in the Charter. Policy-makers now had to work within the parameters imposed by the Charter, and courts were increasingly scrutinizing programs and policies in a way that would have been impossible before 1982 (or 1985, in the case of equality rights). The interaction between the legislature and the judiciary has created a balance of power that has shifted over the years, and that has had its own normative implications from a legal policy perspective.

As a practical matter, even after the Charter, the balance between the judicial and the legislative arms of government imposed a continuation, albeit modified, of judicial deference, namely that public policy is the fruit of an

"enlightened" exercise of discretion rather than the result of obligations on the part of government.<sup>5</sup>

Over the last decade, the berth of deference has narrowed markedly where policy is shown to infringe equality rights as a result of exclusion

*The twin forces of globalization and the post-9/11 environment have made complete separation of domestic and international policy spheres not only artificial, but also potentially dangerous.*

"from membership and participation in Canadian society," a test that has emerged from several appellate courts, including the Supreme Court of Canada.<sup>6</sup> Courts will be especially careful where there is a demonstrated impact on equality rights of persons who are vulnerable, at risk, or part of a historically disadvantaged group. This is not, as some media commentators would argue, about "judicial activism," but rather about a planned sharing of constitutional responsibility between the three arms of government in parliamentary democracies, creating a check on the will of the majority to impose their wish in a manner that may contravene the basic norms that underpin our society.

When courts find that there has been exclusion from membership and participation in Canadian society, they are much more likely to require the government to create or modify social programs to address the "rights gap," even though this has historically been seen as the prerogative of the legislative arm. In short, the rights and guarantees provided by the Charter establish standards against which

changes to social policies can be anticipated. This has happened in the area of health care for persons who are hearing-impaired (*Eldridge v. British Columbia*), and for social assistance programs created for new categories of older beneficiaries (*Gwinner v. Alberta*).

Most recently - and unusually - a court granted a mandatory injunction, forcing a government to extend a social program to an autistic child who had been denied service on the ground of age. In doing so, the court relied on the equality rights in Section 15 of the Charter, as well as the international *Convention on the Rights of the Child*, which has not yet been formally incorporated into Canadian law.

As such, the benchmarks against which the courts are assessing government actions are increasingly normative, qualitative, and value-driven. The case law shows that courts are much more likely to intervene and "reset" social policy where it can be shown that equality rights have been infringed and where the policy operates to exclude persons from services or programs that have a real impact on equality (equality rights under section 15 of the Charter rather than equality of opportunity in section 36). From a social policy perspective, the areas where the courts seem likely to reset policy tend to coincide with basic social and economic rights - the right to education and to health, for exam-

ple – especially for historically vulnerable groups, including younger and older persons.

### **Legal Policy and International Instruments**

Given Canada's leadership on the international stage, it might be assumed that our international commitments are systematically reflected in domestic policy. In fact, this is not always the case. Federal public policy tends to divide itself between domestic and international spheres, with the result that major normative developments on the international stage in areas such as human rights, poverty alleviation, or even sustainable development have traditionally had little influence on domestic approaches or have been seen as "big ideas" that have little momentum internally in terms of policy.

This schism is in large part the result of an anomaly in Canada whereby the process of ratifying and signing treaties and covenants – the major expression of the international law – is an executive power that does not automatically generate a formal requirement for debate before Parliament. Leaving aside democratic deficit, the result is that such obligations at the international level do not tend to generate effects in domestic (national) law, because legislation is generally needed to give full force and effect to the provisions of a treaty or covenant.<sup>7</sup> Many key international instruments, such as the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) and the *Convention on the Rights of the Child*, have not yet been transformed into Canadian law.

Canada generally takes the position that this gap is not important, because legislation is not always required to fulfill an international commitment. The argument is that Canada's many social programs and policies can fill the gap. Indeed, the Canadian government frequently takes this position when it appears before international committees that oversee country compliance with international covenants. But adherence to international standards as a matter of government-wide policy-making is not, in fact, government policy.

In its guidelines to the federal public service, the Privy Council Office directs policy-makers to ensure "conformity" with international obligations in the law-making process, but as regards other instruments (say, guidelines, partnerships, programs, standards, etc.), policy-makers are simply encouraged to consider the "effects" of international obligations (PCO, 2001).

Indications are that this position is not sustainable. The twin forces of globalization and the post-9/11 environment have made complete separation of domestic and international policy spheres not only artificial, but also potentially dangerous. As well, the courts are starting to give norms from international instruments legal effect, even where the instrument is not transformed into Canadian law. The courts are increasingly holding governments accountable to the standards to which they have obligated themselves. This is most likely to occur when Canada's laws fall short of a standard

contained in an international instrument and when the "gap" becomes the subject of litigation.

In the 1999 *Baker* decision, the Supreme Court of Canada dealt with a case of a mother who was to be deported from Canada. She sought to restrain the government from deporting her on the ground that her child, a Canadian citizen, had the right to live in Canada accompanied by a parent. There is no such right in Canadian law, but the *Convention on the Rights of the Child* supports such an interpretation. The Supreme Court of Canada held that "non-transformed" international principles (contained in international instruments that have not been enacted into Canadian law) can be used as a source of values, and that they must be taken into consideration by decision makers, even when the government takes a different view (*Baker v. Canada*).

A second area of influence from the international sphere is framework policy, such as sustainable development, which does not have the force of a covenant or treaty, but changes the way in which governments manage policy development.

Increasingly, sustainable development is viewed as a useful concept and a source of basic principles that have emerged at both the international and the domestic levels over the last two decades. These principles have been identified, refined and, in some instances, given legal force through case law and international instruments from the Brundtland Report, through the Rio Conference to the recent World Summit on Sustainable



Development. While some of them may not be new, their integration in a single policy framework that has international recognition brings a unique and forward-looking perspective for social policy. They include the overarching principle of integration and interrelationships in relation to human rights and social, economic, and environmental objectives, as well as equity and poverty eradication, precaution (in relation to human health as well as natural resources and ecosystems), sustainable use and “polluter pays,” public participation and access to information and justice (ILA, 2002; CISDL, 2002).

Applied to the social field, sustainable development offers two insights of particular relevance that have begun to change the way we think about social policy: “First, is the importance of moving beyond a *curative* role for social policy, towards a greater focus on *prevention* and on the incentive structures of agents. Second, [is] the need to move away from the typical one problem/one instrument approach in the formulation of social interventions, towards greater *ex-ante* integration of social goals into other areas of policy making” (OECD, 2003).

The sustainability of institutions and social protection programs in Canada also depends on good governance as part of a forward-looking and adaptive system of social policy planning. Examples of how sustainable development approaches might support new directions include the introduction of new instruments such as “sustainability assessments” to ensure that social policy proposals are forward looking and “joined up” – reflecting the principle of integration as well as collaboration from all relevant government actors and civil society.

## Conclusion

Canadian policy-makers can improve their effectiveness by taking a normative approach that sees the Charter, the courts and, increasingly, international law and related international developments as policy drivers with a critical impact on how policy is formed.

In particular, the changed relationship between courts and legislatures shows that developments in equality rights have been drivers of policy in certain areas, and that if policy does not integrate these developments, the courts will, in some circumstances, intervene to “reset” social policy. Social areas, such as health and education, tend to be especially vulnerable to challenge since they touch on basic issues, such as education and health.

A second set of developments comes from international law, which is increasingly a driver of policy, at two levels. The first is that the courts are more likely to use international law contained in signed and ratified instruments – even if it is not yet transformed into Canadian law – to inform their decisions. Second, international policy issues, such as sustainable development, have an increasing impact on how governments should manage the horizontal policy development process, including the recognition of principles that are developing legal force.

Normative approaches to policy provide us with a mirror on ourselves – about how our own country behaves, how other countries perceive us, and how others are likely to behave and interact.<sup>8</sup> In short, normative approaches provide a critical piece of the policy puzzle by identifying “the rules of the game” today, and the analysis of what the next set of rules is likely to be.

## Commentary on “Normative Approaches to Policy Development”

Donald Lemaire, Justice Canada

The issues that Ms. Eliadis raises in her article invite us to think about the relationship between the law and government social policies and actions. These issues have been the focus of intense public debate in recent years. A great deal has been written on them since the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* came into effect, and expressions such as government by judiciary, judicial activism, the rights society, and minority dictatorship have heated up the debate.

The repatriation of the Constitution in 1982 changed the rules of the game and established a system of constitutional sovereignty in Canada. This rule change is causing a corresponding shift in the way institutions in our system of government interact. The judicial, legislative, and executive arms are involved in a complex institutional dialogue in which each must exercise its jurisdictional autonomy according to new rules that challenge what this very process means.

Parliament’s hegemony has not been completely eliminated. It still has the power to reaffirm its supremacy by putting a notwithstanding clause in the Constitution.

The courts had to adapt to this new reality very quickly. The judiciary’s role in protecting minorities increased with the adoption of the Charter. By

definition, protecting minorities can sometimes mean not agreeing with majority opinion. As a result, the democratic deficit is associated with a perception of unrestrained judicial activism. Obviously, it is too simplistic to pin the democratic deficit on the role of the judiciary.

Constitutional sovereignty did not just give the judiciary a more pervasive role in the field of governance. The legislative and executive arms had to review their roles as well. Government action, whether executive or legislative, must take into account the normative framework that is part of our society's meta-legal structure.

The debate over judicial activism and the democratic deficit overshadows the role of other stakeholders in developing public policy. Perhaps the question we should be asking is whether public policy development is not also suffering a democratic deficit.

That is the opinion of Janet L. Hiebert of Queen's University, who suggests creating a parliamentary Charter committee. She puts forward the following case:

By identifying serious Charter concerns and facilitating a more rigorous and conscious evaluation of legislation, greater pressure will be placed on government to explain, justify and, where warranted, amend or even withdraw legislation. This more systematic and rigorous scrutiny would provide a more transparent and accountable record of political debate, a desirable democratic objective in itself. However, judges would also benefit from a more

full and transparent public record of debate that focuses directly on Charter issues, the considerations that have influenced legislative decisions, and the policy arguments about justification (IRPP, 1999: 36).

Aside from creating a parliamentary committee to handle these issues, as Ms. Hiebert suggests, the analytical process that underlies government policy development must be better defined.

Public policy development currently takes place within a normative framework composed expressly of agreements, legislation, and constitutional law. This framework is dynamic. It continues to evolve both nationally and internationally.

We must set out a clear rationale why public policy should respect this normative framework; in other words, link legal analysis and public policy development. Claiming that there is always a normative dimension to public policy development is no longer enough. It must be done expressly and according to principles identified in a meta-legal instrument such as the Charter, the Constitution, and other relevant documents.

For example, in my opinion, it is no longer possible to justify actions with regard to a specific group or the enforcement of certain obligations without raising the issue of exclusion. We must analyze government actions to see if the target population is defined broadly enough. The courts expect legislators to have conducted this analysis.

The difficulty arises when legislators try to justify the normative basis for their policies after the fact.

## References

### Case Law and Legislation

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, [1999] S.C.J. No. 39.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

*Constitution Act, 1867* (U.K.), 30 and 31 Victoria, c. 3, reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 5.

*Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624.

*Gwinner v. Alberta (Human Resources and Employment)*, (2002), 217 D.L.R. (4th) 341, 2002 ABQB 685 (C.A.).

*Symes v. Canada*, [1993], 4 S.C.R. 695.

*Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. M.N.R.*, [1999] 1 S.C.R. 10.

**Authors and Reports**

Canada, Department of Finance. nd. "A Brief History of the Canada Health and Social Transfer." <[www.fin.gc.ca/FEDPROV/hise.html](http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/hise.html)>. Accessed January 7, 2004.

Canada, Privy Council Office. 2001. "Choosing the Right Tools to Accomplish Policy Objectives." Chapter 1.1 in *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, second edition. <[http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&doc=legislation/lmgcatalog\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&doc=legislation/lmgcatalog_e.htm)>. Accessed January 22, 2004.

Canada, Senate of, Standing Senate Committee on Human Rights. 2001. "Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations," December 2001. <<http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm>>. Accessed January 22, 2004.

CISDL (Centre for International Sustainable Development Law). 2002. *Weaving the Rules for Our Common Future*. <<http://www.cisd.org/wtr/>>. Accessed January 22, 2004.



Finnemore, M., and S.J. Toope. 2001. "Alternatives to 'Legalization': Richer Views of Law and Politics." *International Organization* 5(3).

Hogg, P. 1999. *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell.

ILA (International Law Association), ILA Committee on the Legal Aspects of Sustainable Development. 2002. *New Delhi Declaration on the Principles of International Sustainable Development Law*.

IRPP (Institute for Research on Public Policy). 1999. *Choices* 5, no. 3 (June).

Macdonald, R. 2004 (forthcoming). "The Swiss Army Knife Of Governance." In *From Instrument Choice to Governance*, ed. Eliadis, Hill, and Howlett. Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD, General Secretariat. 2003. *Sustainable Development – Building Sustainable Societies: The Role of Social Protection*. Discussion Paper Doc. No. SG/SD(2003b)3.

Posner, Richard A. 2001. *Frontiers of Legal Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Toope, S. 2001. "Inside and Out: The Stories of Domestic and International Law." *University of New Brunswick Law Journal* 50(11).

## Notes

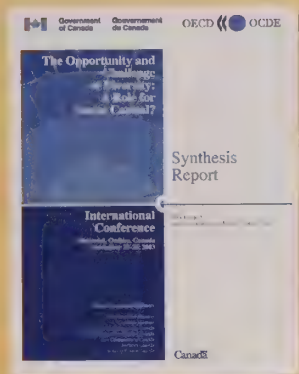
- 1 Richard A. Posner (2001) goes further and posits that norms are fundamental to law in a way that is not the case for more quantitative and descriptive disciplines.
- 2 The power over unemployment insurance, for example, was added to the federal jurisdiction in 1940. Authority for matters not otherwise prescribed lies with the federal government, whereas matters of a local and private nature are under provincial jurisdiction.
- 3 The creation of shared cost programs has been a prominent feature of co-operative federalism. Since the 1960s, major programs included the 1966 *Canada Assistance Plan* (R.S.C. 1985, c. C-1) and the 1977 *Established Programs Financing Plan*, covering income support, social services, health care, and education. These were replaced in 1996 by the Canada Health and Social Transfer (CHST) fund pursuant to the *Budget Implementation Act*, 1995, S.C. c. 17. There have since been several changes to the CHST fund, supplemented by additional programs and funds, such as the Equalization Fund, as part of the overall structure of major transfer programs. See generally, Hogg (1999). See also Department of Finance (nd). The federal government announced on February 5, 2003 new funding for health care that would include a Health Reform Fund.

- 4 *Constitution Act*, 1982, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c.11.
- 5 *Symes v. Canada*, [1993], 4 S.C.R. 695, citing with approval Decary J.A., at 785.
- 6 See for example, *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. M.N.R.*, [1999] 1 S.C.R. 10. A detailed discussion of this case law is contained in the forthcoming research paper in the Poverty and Exclusion project of the Policy Research Initiative.
- 7 With respect to international human rights obligations, see the discussion in, for example, Senate (2001) and authorities cited.
- 8 On the role of law and the interrelationships with international relations and political science, see Finnemore and Toope (2001).

# Policy Research Initiative

Recent Publications available at  
[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

---

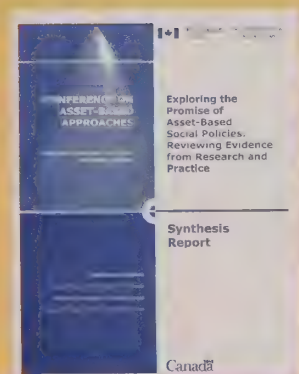


## March 2004

### *The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?* Synthesis Report

The conference brought together leading experts from government, academia, non-governmental organizations and other stakeholders to reflect on the potential roles of social capital and to discuss recent research findings. The report provides a synthesis of the key issues discussed at a conference held in November 2003.

---

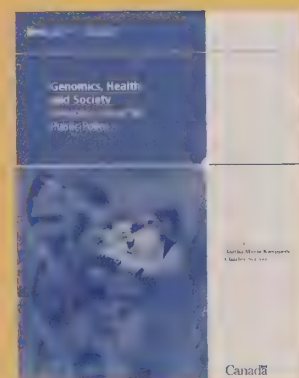


## February 2004

### *Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies* Synthesis Report

The report provides a synthesis of the key issues discussed at a conference held in December 2003. The participants at the conference learned from existing research, policy, and practice in the area of asset-building and low-income savings, and had a chance to assess critically the appropriateness, merit, and applicability of an asset-based approach to social policy in Canada.

---



## January 2004

### *Genomics, Health and Society: Emerging Issues for Public Policy*

Edited by Bartha Maria Knoppers and Charles Scriver, this new volume tackles critical issues that will need to be addressed for us to reap the potentially tremendous health and economic benefits that genomics promises, while managing the associated risks. Fourteen papers deal with a range of topics, including genetic medicine and privacy, issues of intellectual property, and implications for the developing world.



# Evolving Urban Forest Concepts and Policies in Canada

**Ken Farr**

Natural Resources Canada

Nearly 80 percent of Canadians live in urban areas that comprise just 0.2 percent of Canada's total land mass. Though rarely considered a forested ecosystem, Canada's urban landscape is estimated to be 19 percent forest covered. As a forest resource, it contrasts markedly with Canada's natural forests, which are largely remote, largely unpopulated, spatially extensive, and publicly owned. In comparison, the urban forest is densely populated, spatially concentrated, and, for the most part (85 to 90 percent), privately owned.

Forest regulations in the urban forests of Canada, like those covering traditional forests, evolved in response to increased demands for effective, local, resource management. In the urban context, legislation respecting trees and forests had simple beginnings, concerned chiefly with the placement and care of individual trees along individual city streets. Keeping step with the complex issues and interactions created by dense human populations, urban forest regulation has expanded to encompass issues of insect and disease control and quarantine, wildfire protection and exclusion, pesticide use, priority use of parks and, increasingly, regulatory control of trees on private land. The emergence of integrated, ecosystem-based approaches to sustainable management in urban forests as well as natural ones, suggests that municipal-level forest policies will continue to increase in scope and complexity.

Evaluated as a simple landscape amenity, the monetary value of Canada's urban forest is impressive. Vancouver's 114,500 street trees have

an assessed value, using standards of the International Society of Arboriculture, of over \$500 million. The 103,000 boulevard trees and 142,000 park trees of Edmonton have an estimated replacement value in excess of \$800 million. The value of the Toronto urban forest, based on an average value of \$700 per tree set by the Council of Tree and Landscape Appraisers in 1992, is over \$16 billion.

Additional to the urban forest's landscape amenity value however, is the sizable contribution urban forests make to the efficient operation of cities and towns. The importance of urban forests as green infrastructure is frequently overlooked and, as a result, undervalued. The capacity of forests in populated areas to limit energy use, improve air quality, reduce noise, increase water storage, maintain fragmented ecosystems, and positively affect the societal sense of well-being has generally been accepted in theory. However, it is only recently that accurate measurement of these functions has become possible, particularly through the application of advanced remote sensing and physiological monitoring.

Critically, the urban forest's contribution to societal well-being aligns directly with current provincial, national, and international science policy drivers. As with natural forests and plantations, the hot issues of sustainable development, biodiversity, carbon budgeting, and socio-economic stability can be directly tied to methods and approaches of urban resource management. In addition, the urban forest is frequently where invasive exotic species, plants, insects, and

---

Ken Farr is a Science Information Officer with the Science-Policy Relation Division of Natural Resources Canada.

pathogens, arrive. Given this “tight fit” of urban forest issues with current science concerns and policy drivers, it seems inevitable that urban forest policy linkages beyond individual municipalities will soon begin to emerge.

At present, responsibility for planning, managing, and developing the urban forest in Canada continues to rest, almost exclusively, within municipalities. Individual cities, particularly those with populations sufficient to support in-house forestry capacity, have developed sophisticated, inventory-based approaches to the stewardship and maintenance of the urban resource. To date however, few instruments, policies, or laws dedicated to the coordination of a national or provincial view of Canadian urban forests have been developed.

In the United States, recognition of the value of national-level urban forest programs dates to at least 1978, with the drafting by Congress of the *Cooperative Forestry Assistance Act*. The Act specifically provided funds to promote the maintenance, expansion, and preservation of urban tree cover and to encourage research and the development of technical skills at local levels. The Urban and Community Forestry Assistance Program of 1990 increased aid to state foresters and non-profit organizations working to promote and expand urban forest parklands.

The European context is reflected in recent working papers and analyses of urban forest policies and concepts. A comparison of case studies involving urban forests in 16 European cities, indicated policies, based in urban-specific theory and practice, were

required for effective planning. It was noted that while the rapid rate of development in urban areas demanded specific expertise and practices, these had, so far, not been developed in a structural way.

National coordination of operational urban forestry in Canada does take place, largely through the Tree Canada Foundation. With the support of the Canadian Forest Service and other sponsors, Tree Canada focuses attention on the importance of urban

*The value of the Toronto urban forest, based on an average value of \$700 per tree set by the Council of Tree and Landscape Appraisers in 1992, is over \$16 billion.*

forestry. The federation of Canadian Municipalities endorses many Tree Canada programs, such as Green Streets Canada. To date, the Tree Canada Foundation has engaged more than 60 top Canadian companies and government agencies to support tree planting, greening of schoolyards, national urban forestry conferences, and efforts to inform Canadians as to the benefits of planting and maintaining trees.

Participants at the Fifth Canadian Urban Forest Conference, held in Markham Ontario, in 2002, provided a detailed road map for a national urban forest policy in Canada. When asked to identify key initiatives that would be most important in effectively addressing challenges associated with Canada's urban forests, participants identified the need to promote application of cost/benefit analyses for urban forests, to examine taxation and incentive programs, to achieve parity

with other infrastructure components of the urban fabric, to articulate a consistent vision for urban forests across the country, and to develop a fully funded national body to serve as a catalyst for research.

The most recent indication that a national urban forestry vision is evolving can be seen in the recently released *A Sustainable Forest: The Canadian Commitment*. Published by the National Forest Strategy Coalition, it identifies key priorities (determined

through extensive cross-country consultations and public dialogue with the forest community), and provides overall direction for the stewardship and sustainable management of Canada's forests. Among the document's eight strategic themes is a commitment to “actively engage Canadians in sustaining the diversity of benefits underlying the importance of Canada's forest, including the urban forest.”

The extent to which these initiatives come into being and provide tangible results could, in coming years, provide a useful yardstick with which to measure the momentum, and direction, of urban forest policy development in Canada.



## Alien Invaders The Impact of Invasive Species

Throughout the 20th century, urban forests were the point of arrival for alien exotic diseases and insects. Many subsequently migrated into natural forests, radically altering the North American landscape as they went.

Chestnut blight fungus (*Cryphonectria parasitica*) was first observed in North America in 1904, on a tree growing at the Bronx Zoo in New York City. Thought to have been introduced on nursery stock from Asia, in less than half a century chestnut blight eliminated mature chestnut trees from the landscape, thereby removing almost one quarter of all trees growing in eastern North American hardwood stands. This included an estimated two million mature chestnuts in Ontario.

In 1945, a highly virulent strain of Dutch elm disease (*Ophiostoma ulmi*) was introduced at Sorel, Quebec. Subsequently, more than 600,000 elms were killed in Quebec, and 28,000 in the City of Toronto alone. At present, approximately 300,000 American elms with a total estimated value of over one

billion dollars are at risk from Dutch elm disease in communities across Saskatchewan.

Initially collected in 1990, the brown spruce long-horned beetle (*Tetropium fuscum*) has been confirmed on at least 88 sites in the Halifax Regional Municipality and throughout Pleasant Point Park in Halifax, Nova Scotia. Native to Europe, it probably was introduced in wooden packing crates shipped to the nearby Port of Halifax. In its native range, the brown spruce long-horned beetle attacks dead or dying spruce trees. In Canada, it shows a preference for live, healthy trees. As establishment of this insect in North America would have a devastating effect on the forests and forest industries of Canada and the United States, hundreds of mature trees in Pleasant Point Park and environs have been removed.

The Emerald Ash Borer (*Agrilus planipennis*), an introduced Asiatic beetle, has been confirmed in the City of Windsor, Ontario, and four neighbouring municipalities. The ash trees this beetle attacks are a major component of natural and

urban forests in eastern North America. They are also a major component of nursery stock sales in Ontario, valued at about \$500 million annually.

In September 2003, an estimated 2,000 mature trees in Toronto were found to be infested by the Asian long-horned beetle (*Anoplophora glabripennis*). The long-horned Asian beetle drills large holes in healthy broadleaf trees, eventually killing them. Since 1996, several cities in the United States have battled infestations by this insect, requiring the destruction of thousands of trees. The United States Department of Agriculture estimates that, left unchecked, the Asian long-horned beetle and other introduced wood-boring insects could cause as much as \$138 billion in damage to the US economy.

Further information on invasive species can be referenced in the Natural Resource Canada, Canadian Forest Service publication: *Alien Invaders in Canada's Waters, Wetlands, and Forests*. 2002.

# Making Natural and Human Capital Part of the Economic Equation

**David J. McGuinty**  
National Round Table on the  
Environment and the Economy

David J. McGuinty is President and CEO of the National Round Table on the Environment and the Economy.

Canada must take better account of the full range of assets that will be necessary to sustain a healthy society and economy. These assets represent our nation's "capital," an economic term first used to designate entities, such as buildings and equipment, that assured future economic production. But other types of capital are also important to the future well-being of Canadians. These include natural capital (which provides space to live, raw materials to use and a clean and stable environment within which to function) and human capital (which enables us to make the most of our knowledge and abilities).

A chief goal of sustainable development requires that subsequent generations have at least equal or greater means and options – adequate capital of all types – to pursue their own goals. To promote this goal, economic decision-making needs to account for the full range of national capital.

This is what the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) wishes to accomplish through its work on indicators.<sup>1</sup> Through a multi-stakeholder process and by working with key partners, such as Environment Canada and Statistics Canada, the NRTEE created six credible and easy-to-understand capital indicators for Canada. We can only manage what we measure, and these indicators that complement traditional economic indicators, such as the gross domestic product, will track the impact of current economic practices on the natural and human assets needed by future generations of Canadians.

## Recommendations

As well as its recommendation that these six indicators be published annually by Statistics Canada, and incorporated by the Department of Finance into federal budget statements, the NRTEE recommends that, in the longer term, the System of

National Accounts (SNA) be expanded to include more details on previously untracked types of capital, such as natural and human capital. This linking of information on natural and human capital to the economic domain would be a logical extension of how the SNA already incorporates data on traditional capital assets, such as buildings and machinery, and would help Canadians have more informed and constructive debates on issues, such as climate change, where the environment and economy are inextricably linked.<sup>2</sup>

Such an expansion of the SNA would require more data on the environment than are currently available. For this reason, the NRTEE strongly recommends the continued implementation of the Canadian Information System on the Environment (CISE) which, once fully established, will be a great asset in the preparation of indicators and in the expansion of the SNA. In fact, Environment Canada was tasked in the 2000 federal budget with preparing an improved environmental information system for Canada. Since then, it has made considerable headway through the creation of CISE, a distributed network of environmental databases linked via the Internet. Environment Canada is seeking to turn CISE into an arm's length institute that would work with all levels of government and other stakeholders.



## Indicators

Most of the indicators recommended by the NRTEE focus on natural capital, which is a particularly important component of our national wealth. It supports economic activity, not only by providing the raw materials and land on which we reside and undertake economic activity, but also by providing the many ecological services that support life, including the cleansing of fouled air and water, and the provision of productive soil. The set of indicators also includes one indicator of human capital.

### Air Quality

The amount of ground-level ozone (O<sub>3</sub>) or smog Canadians are exposed to is creeping up – it's up three percent over the past 20 years – and scientists are finding that air pollution sickens and kills people at lower levels than previously thought.

Existing air quality indices are calculated by many jurisdictions, but they often measure the concentrations of multiple pollutants and compare them against set air quality guidelines, and may report a value for only the worst pollutant on any given day. They are not suited to the analysis of long-term air pollution trends.

The National Air Quality Trend Indicator is the first readily available Canadian measure of air quality that weighs exposure to a pollutant by population, factoring in the number of people exposed to low-level ozone and the ambient concentrations of ozone in different parts of the country.

Ground-level ozone was chosen for this indicator because of the availability of reliable data linking human health effects to specific concentrations of low-level ozone, and the

existence of an extensive ambient concentration time series. In other words, the data existed.

The indicator is not perfect; it does not measure other pollutants, such as fine particulate matter (PM<sub>2.5</sub>). However, Environment Canada and Health Canada are working on an improved health-risk air quality index, which will inform the methodology for eventual development of a trend indicator based on more than one pollutant.

### Freshwater Quality

Unlike data collection for air quality, data on freshwater quality in Canada have not been linked into a cohesive and consistent national information system.

The Freshwater Quality Indicator would provide a national measure of the overall state of water quality as measured against major objectives for water use in Canada, such as water for drinking, recreation, aquatic life habitat, and agriculture.

A preliminary calculation of the indicator provides a first approximation for a national picture of ambient freshwater quality; in 2002, approximately 22 percent of monitored waterways in Canada were classified as marginal or poor.

This indicator is based on aggregated data from existing provincial-level water quality indices, most of which are calculated using the Canadian Council of Ministers of the Environment methodology. Since the national aggregation methodology is new, further work on national consistency (e.g., in data sampling, reporting, and assessment), a more extensive monitoring network, and a better aggregation methodology will be necessary.

In the long term, the indicator may be further developed to cover more substances, other media, such as sediments and biota, and groundwater.

### Greenhouse Gas Emissions

Environment Canada has already developed this indicator to track Canada's total annual emissions of greenhouse gases, including CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, PFCs, and SF<sub>6</sub>. The indicator will report aggregate emissions of all these gases in megatonnes of CO<sub>2</sub> equivalent.

All these gases are linked to global climate change. While a credible indicator directly measuring the impacts of climate change would be ideal, the complex nature of climate change makes the development of such an indicator impossible right now. The proposed Greenhouse Gas Emissions Indicator provides a more indirect gauge of natural capital by measuring the demand placed on the atmosphere to accept greenhouse gases.

Because of obligations under the Kyoto Protocol, and the wide-ranging possible impacts of climate change on this country's economy, social well-being, and ecological systems, Canada needs to be able to measure precisely and track its own emissions and progress in helping address climate change.

### Forest Cover

Forests represent one of Canada's most valuable natural resource assets, because of their production of wood and fibre, as well as their provision of wildlife habitat, recreational opportunities, and mechanisms to clean air and water, and sequester carbon. To track changes in Canada's forests, this indicator will use a combination of satellite remote-sensing data and

ground measurements to determine areas of land with a crown closure<sup>3</sup> greater than 10 percent, a well-accepted threshold the United Nations defines as constituting a forest.

The forest cover indicator represents a new use for existing satellite data, and will provide the only regularly updated national indicator of forest cover.

Currently, sufficient data to assess the extent of Canada's forest cover is only available for 1998. That year, Canada was 41 percent forested, with 392 million hectares of forested land out of a total land mass of 951 million hectares.

The NRTEE proposes the satellite data used to calculate the Forest Cover Indicator be verified against Canadian Forest Service field data and updated annually. The indicator may be refined in the future through higher resolution satellite data, perhaps allowing for the detection and measurement of different types of forest ecosystems and other important factors.

### **Extent of Wetlands**

Wetlands filter and purify water, and store large quantities of carbon. They help control floods, reduce erosion, and protect shorelines. As well, they indirectly support a range of economic activities, such as fishing, farming, and recreational pursuits. Canada is the steward of a large proportion of the world's wetland areas.

Based on satellite remote-sensing data, this indicator will measure the extent of wetlands in Canada, as well as the change in this area over time. Because time-series data for all of Canada do not yet exist, this is the only indicator that cannot be calculated right now.

The development of a robust national indicator will take roughly two years.

Despite the current lack of data, this indicator has been recommended because of the importance of wetlands, which support substantial economic activity and are good proxies for the overall condition of our biodiversity.

### **Educational Attainment (Human Capital Indicator)**

It has only been in recent decades, with the study of productivity, that the notion of human capital has come to the forefront of economics. As a result, there are no official estimates of human capital in Canada at this time.

Measures of educational attainment are the most commonly used proxies for human capital. As the only human capital indicator among the six, this indicator measures the percentage of the population between the ages of 25 and 64 who have upper-secondary (vocational or apprenticeship training) and tertiary-level (e.g., community college, CEGEP or university) educational qualifications. This measure increased from 43 percent in 1990 to 55 percent in 2000.

The indicator has limits; it does not, for example, provide information on the quality of human capital being accumulated or lost. But the indicator will reveal the investment trend in an important aspect of human capital – a well-educated workforce – and will help us understand our ability to compete in a global, knowledge-based economy.

### **Where We Go From Here**

The federal Cabinet has already made a formal commitment to review these recommendations on indicators.

Environment Canada and Statistics Canada are preparing a memorandum to Cabinet based on these recommendations.

The NRTEE's annual Greening of the Budget Submission, one of the key ways the Round Table meets its mandate of giving policy advice to the federal government on promoting sustainable development, will also incorporate indicator recommendations.

Developing measures of the real costs and benefits of economic activity is a long-term process, but adoption of these six indicators by the federal government would be a viable and immediate step in the right direction.

### **Notes**

- 1 The mandate of the NRTEE, established in 1994, is to identify, explain, and promote, in all sectors of Canadian society and in all regions of Canada, principles and practices of sustainable development. As part of this mandate, the NRTEE advises federal decision-makers on policies related to issues that have both economic and environmental implications. For more information on the indicators and other environment and sustainable development issues, check out the NRTEE Web site at <[www.nrtee-trnee.ca](http://www.nrtee-trnee.ca)>. (Accessed January 21, 2003.)
- 2 These recommendations are the result of a three-year NRTEE initiative announced by the federal Minister of Finance in the 2000 spring budget, who observed that "current means of measuring progress are inadequate." Full results of the initiative are in *Environment and Sustainable Development Indicators for Canada*, the NRTEE State of the Debate released in May 2003.
- 3 Crown closure is the percentage of the ground surface that would be covered by a downward vertical projection of the foliage in the crowns of trees. Crown closure is 100 percent when the forest crown covers all the ground.



# Early Child Development in Vancouver

**Clyde Hertzman,  
Sidney A. McLean,  
Dafna Kohen,  
Jim Dunn,  
Terry Evans, and  
Jacqueline Smit-Alex**

Jim Dunn  
is Assistant Professor  
at the Centre for Health and  
Policy Studies at the  
University of Calgary.

The other authors are all with the  
University of British Columbia's  
Human Early Learning Partnership.  
Clyde Hertzman is Director,  
Sidney A. McLean  
and Dafna Kohen  
are Research Associates,  
Terry Evans  
is a Research Assistant, and  
Jacqueline Smit-Alex  
is Managing Director.

## Editor's Note

As researchers working on the Policy Research Initiative's project on New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion, we were initially surprised by the extent of income mobility in Canada across generations. We may have been overly influenced by American and British data that show more intergenerational transmission of poverty than found in Canada. Low-income adults in Canada come from families at all income levels. This article is of great interest in that it explores what actually happens. Threats to healthy childhood development are found across the entire socio-economic spectrum, although at increasing intensity as one goes from high- to low-income levels. While the highest risk is found in the poorest neighbourhoods in Vancouver, the largest number of children at risk is more thinly spread across the (larger) middle class neighbourhoods. Consistent with these findings is research that shows the importance to early childhood development of factors other than low incomes. Clearly, policy responses based solely on parents' income – or those targeted to poor neighbourhoods – are only one part of an overall strategy for tackling vulnerability in children.

**P**rofound influences on early child development are found in the environments where children grow up, live, and learn. These environments, in turn, are strongly influenced by socio-economic, civic, and family conditions. In Canada, inequalities in child development emerge in a systematic fashion over the first five years of life, according to well-recognized factors: family income, parental education, parenting style, neighbourhood safety and cohesion, neighbourhood socio-economic character, and access to quality child care and developmental opportunities. Threats to healthy child development are found across the entire socio-economic spectrum, though at increasing intensity as one goes from high to low levels. Concern for a good start in life unites all families. Yet, despite general knowledge of the importance of healthy child development, until recently, we have had no way of monitoring how it unfolded in specific communities, or understanding how local circumstances could be changed to improve the life chances of children.

Human Resources Development Canada, Statistics Canada, and several academic research teams across the country have been working to fill this gap. Here, we summarize one such initiative: a population-based developmental assessment of kindergarten children in Vancouver, using the Early Development Instrument (EDI). Our work addressed neighbourhood differences in children's school readiness, socio-economic characteristics, neighbourhood climate, early health risks, detection, and intervention, child care, literacy, and parenting programs, and school performance. The neighbourhoods were characterized by their socio-demographic status, developmental risk circumstances, and de facto access to services and facilities meant to assist child development. What emerges is a comprehensive understanding of Vancouver as an environment for early child development, rich in insights as to what we, as a community, should address to improve the life chances of our youngest citizens. The insights from Vancouver are worth consideration in communities across the country.

## The Early Development Instrument

The EDI measures readiness for school across five dimensions of development: cognitive and language, social, emotional, physical, and communication skills in English. It is a group level measure, developed by Dan Offord and Magdalena Janus at McMaster University, and is completed by kindergarten teachers after several months of classroom interaction. Although one is completed for each child, data are interpreted at the group level (i.e., school or neighbourhood) to help communities assess how well they are doing in supporting young children and their families. In February 2000, the EDI was completed by all kindergarten teachers in the Vancouver School Board on 3,921 children (97 percent of the children of kindergarten age in Vancouver).

In the full report,<sup>1</sup> results were presented according to the child's residence in one of Vancouver's 23 social planning neighbourhoods. These were used because they represented, better than the school of attendance, the environments where children spend their early years. Here, we base our summary on the proportion of "vulnerable" children by neighbourhood. These are the children with low scores on one or more dimensions of the EDI and found to be less ready for school than their peers.

## Summary of the Findings

- Developmental vulnerability follows a gradient across Vancouver, such that, as one goes from most to least affluent neighbourhood, the proportion of vulnerable children on at least one dimension of the EDI rises from 6 percent to 38 per-

cent (see accompanying map). This overall difference parallels neighbourhood differences on each individual scale. For the language and cognitive development scale, no children were identified as vulnerable in the lowest risk neighbourhood, while 21 percent of children in the highest risk neighbourhood fell into the vulnerable category. For physical health and well-being, the range was 0 to 22 percent; for social competence, the range was 1 to 17 percent; for emotional maturity, the range was 2 to 16 percent; and for communication skills in English

highest risk areas. Such a strategy would miss most of the vulnerable children in Vancouver.

- The urban environment can make an important difference for child development. Like most major Canadian cities, Vancouver's neighbourhoods are gradually becoming more economically stratified. Families with young children (ages 0 to 5) are concentrated in the areas of the city closest to commercial districts and transportation zones, rather than in neighborhoods designed for child rearing – largely due to housing affordability, zon-

*Focusing exclusively on the highest risk areas would miss most of the vulnerable children in Vancouver.*

and general knowledge, the range was 0 to 16 percent. As rates of vulnerability rise, so does the frequency of multiple vulnerabilities that cut across more than one dimension of the EDI. Although the highest risk is found in the poorest neighbourhoods, the largest number of children at risk is found more thinly spread across the middle class neighbourhoods that, taken as a whole, have a much larger number of young children than the poorest neighbourhoods. If the purpose of an early child development strategy is to increase resilience, decrease vulnerability, and reduce social inequality, then a strategy to provide universal access to the conditions that support healthy child development is needed. This may mean addressing issues in different ways in different neighbourhoods, but it does not mean focusing exclusively on the

ing, and vacancy rates. Also, the majority of non-market housing for families in Vancouver has been built in existing low socio-economic areas - increasing the level of segregation. These are the neighbourhoods at highest developmental risk. However, Vancouver is also a showpiece for urban forms that support early child development. In two neighbourhoods where middle class and non-market housing have been carefully mixed together, developmental outcomes are better for all children. It would seem that children whose family backgrounds put them at risk, but who live in mixed-income neighborhoods, tend to be protected compared to their counterparts in low socio-economic segregated neighbourhoods. In other words, mixed neighbourhoods lead to lower levels of developmental vulnerability than economically segregated neighbourhoods.

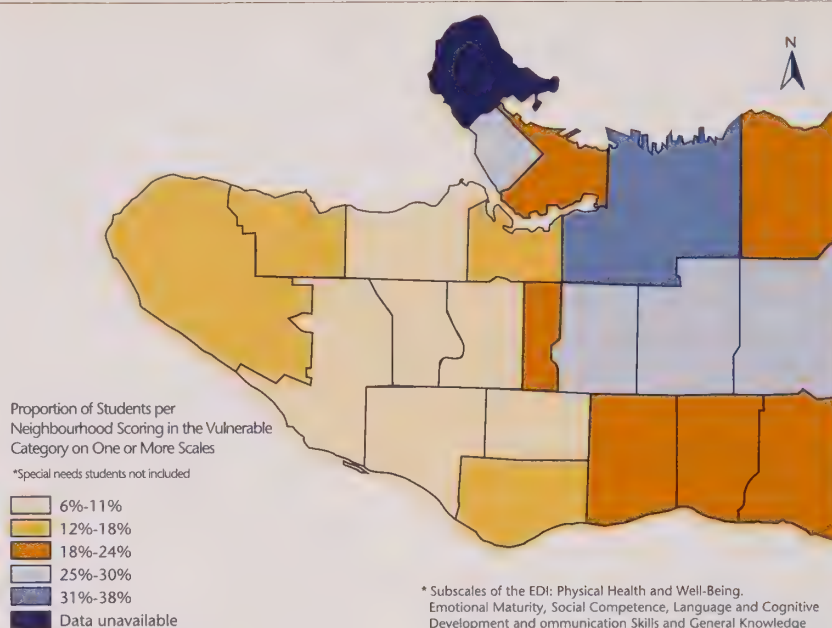


- Although Vancouver has a rich variety of child-care centres and child development programs, funding levels are low, and programs are unstable. Neighbourhood accessibility varies, capacities and population coverage are often impossible to determine, and the mix of programs is ad hoc. For instance, there is a tenfold difference in neighbourhood child-care accessibility rates across Vancouver (from 0.89 slots per child to 0.09 slots per child). Ironically, the least-served neighbourhoods are found in the working class areas of the east side, where child care accessibility would likely have the greatest developmental benefit. Current spending in Vancouver on all child-care and development programs for the 0 to 5 age range appears to be less than one fifth what it is on public education starting at age 6.

- One of our most consistent findings is the role of “non-financial barriers to access” to programs and services that might assist child development. These barriers are clearly more significant in lower socio-economic neighbourhoods. As one goes down the socio-economic spectrum, the data reveal that many developmental issues are not identified and addressed until later in childhood. Yet, when it comes to child development, the earlier a problem is identified and addressed, the better for prevention. We do not have a thorough understanding of these barriers, although from ad hoc and indirect sources, the following factors seem to be at issue:

**FIGURE 1**

**Vancouver –  
Proportion of students living in each neighbourhood that scored in the vulnerable category on one or more scales**



varying levels of parental knowledge and understanding of early child development, work-life and home-life time conflicts that make it hard to access services and programs at the times they are offered, transportation and local access constraints, and language barriers and feelings of illegitimacy in the face of middle class professionals. At the same time, several outreach programs in Vancouver, including the local Canada Prenatal Nutrition Program (Healthiest Babies Possible) show that non-financial barriers to access can be broken down, and developmental disadvantages overcome, through strategic program design and execution.

- At present, schools are society's principal child development agencies. However, school mandates do not start at birth and the notion of education is often interpreted much more narrowly than development. In Vancouver, we have shown that as much as 60 percent of the between-school variation in basic competency tests at Grade 4 can be explained by a combination of kindergarten vulnerability rates, using the EDI and the socio-economic status of the catchment area of the school. The proportion of children who, on entering school, are vulnerable on one or more dimension of develop-

ment is a powerful determinant of a school's success in assisting children to achieve their basic academic competencies.

- Creating the conditions for healthy child development will require a profound degree of inter-sectoral collaboration. The programs, services, and environmental influences on children's development involve federal, provincial, and municipal governments as well as philanthropies, businesses, neighbourhoods, and families. Some factors, such as how the housing market affects the neighbourhoods that children grow up in, are rarely thought about in this context. Decisions made in one sector can have a profound influence on the effectiveness of other sectors in assisting in child development. For instance, when regional health authorities decide to eliminate kindergarten screening for hearing, vision, and dental problems, they may do so on the understanding that such services are not central to their mandate of patient care. However, the repercussions for the school system, and for the long-term health, well-being, and competence of the children affected, may be significant.

References for this article can be found in the version that is posted on the PRI website at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca).

### Note

- 1 The complete report, with 55 colour maps and graphics, can be downloaded from [www.earlylearning.ubc.ca](http://www.earlylearning.ubc.ca). (Accessed January 23, 2004.) For those who cannot download colour maps, a hard copy of the report can be obtained by e-mailing: [earlylearning@ubc.ca](mailto:earlylearning@ubc.ca).

## Stopping Urban Sprawl

Landmarks communities are a major contributor to climate change and air pollution, in part because they require so much automobile transportation, which is heavily dependent on energy consumption from fossil fuels. The largest source of greenhouse gases in addition to burning gasoline—consuming communities—have high pump rates of and waste out over long distances, deliver natural gas and electricity over long distances, move and produce and waste, transport raw materials, and so on over a much wider base. Indeed, these activities use more energy and thereby pollute more greenhouse gases than providing similar services to dense communities.

Population growth and growing wealth in recent years has led to an increase in more sprawling suburban and exurban developments, and the 21<sup>st</sup> century cities that are more compact and are in harmony with nature.

From "Understanding Urban Sprawl," *Urban Sprawl: A Guide to the Problem and Solutions*, [http://www.earlylearning.ubc.ca/2004/01/23/20040123\\_urban\\_sprawl.htm](http://www.earlylearning.ubc.ca/2004/01/23/20040123_urban_sprawl.htm), accessed January 23, 2004.



# Leaders and Laggards

## Next Generation Environmental Regulation

Neil Gunningham and  
Darren Sinclair  
(GreenLeaf Publishing, 2002)

Reviewed by  
Ian Campbell,  
Policy Research Initiative,  
and  
Benoît Leduc,  
Department of Foreign Affairs  
and International Trade

Ian Campbell,  
Senior Project Director,  
is the project lead for the  
PRI's Sustainable Development  
project. At the time this  
review was written,  
Benoît Leduc  
was an Analyst with  
the Policy Research Initiative.

Command-and-control regulation has long been the dominant policy instrument for environmental protection, despite the adversarial climate it creates and the expense of monitoring and enforcement. In some situations, such as is the case with many industries dominated by small companies, this style of regulation is inadequate. This is in part due to the prohibitive cost of sufficient monitoring and enforcement needed to form a credible threat to recalcitrant companies, and partly because traditional regulation only sets a bar to be passed, with no rewards for those who would go beyond the minimum.

*Leaders and Laggards* focuses on innovative instruments to supplement our environmental policy tool kit.<sup>1</sup> The book is laid out in two parts. The first explores the rapidly expanding range of alternative solutions available for encouraging environmentally sound practices in small- and medium-sized enterprises (SMEs). The second looks at the same ground in the very different context of large corporations. In each case, selected case studies follow a general discussion and survey of alternative environmental protection strategies. The generalist will be most interested in the overviews of instruments provided in chapters 2 (SMEs) and 6 (large companies). The various detailed Australian case studies (auto body repair, refrigeration and air conditioning, vegetable growers, the mining sector, and Victoria's experience with environmental improvement plans and community liaison committees) also offer interesting insights into how government can involve industry associations and individual large companies in coping with environmental challenges.

The SME context is characterized by a large number of small companies, such that effective monitoring and therefore a credible threat of enforcement are all but impossible. Small- and medium-sized companies represent more than 90 percent of all enterprises in Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) economies, and account for approximately 70 percent of all pollution in the United Kingdom. Many SMEs operate at the margins of profitability, and view environmental protection as an added financial burden they cannot afford. While there may be some win-win solutions for SMEs, they often require an investment in processes, equipment, or expertise that many are ill-equipped to make, through lack of specialized knowledge or available capital. These characteristics make environmental regulation of SMEs particularly challenging from a public policy perspective.

Prominent among the approaches to SMEs discussed by the authors are various forms of third-party compliance verification (regulatory surrogates). As the term implies, regulatory surrogates are non-governmental actors that can play a state-like role in monitoring SMEs and encouraging actions toward environmental sustainability. The authors present this approach as a means to attain the effectiveness of state regulation, without overstressing state resources.

One version of such regulatory oversight is to require environmental audits or self-inspection, verified by accountants. These instruments encourage internal responsibility, but require the dissemination of information on risk and environmental management, and are best used where there is a strong industry association

to assist in industry education efforts. The creation of win-win solutions, whereby the implementation of the measures reduces company costs, enhances the uptake and the benefits of this approach. The approach was adopted in Australia to control the use of solvents in the auto body repair industry, by having commercial users of solvents submit a report on their waste management plan to the regulatory agency. To encourage industry actors to submit truthful reports, the regulator mitigates the penalties for violations in cases where the company acts in good faith and makes efforts to achieve regulatory compliance.

A second possibility is to apply pressure from suppliers or clients, as in the case of an Ontario auto body repair association arrangement with the insurance industry. This arrangement makes insurance coverage conditional on the individual repair shop honouring the association's code of conduct. Another type of third-party oversight is directly through an industry association, whereby government can offer incentives for companies to join an industry code of conduct supervised by an industry association. Such incentives can range from training opportunities to participation in a recognized green logo type of program.

In their approach to large companies, Gunningham and Sinclair focus on new forms of co-regulation or participatory frameworks that can provide an alternative to command and control regimes. They view the current regulatory context as suffering from regulatory overload, and the law as a blunt instrument, which cannot always be shaped to fit the complexity of environmental problems. They explore various forms of

industry-government-civil society partnerships as an alternative to command-and-control regulation for large companies.

Whereas providing information to companies works in the SME context, a different type of informational tool is suggested to control the behaviours of large enterprises: the "shaming" of polluters through the public release of information. Large corporations are more likely than small companies to respond to threats to their public image, as they are more aware of the need for a social licence to operate, and are more likely to be targets of organized environmental campaigns. Providing environmental non-government organizations and community groups with information about the environmental records and future plans of large companies forces the companies to take into account the reactions of these groups at the planning stage, when it is least expensive to mitigate environmental impacts. At the extreme, companies involve community liaison committees to ensure future developments will not impair their local social licence to operate.

Another strategy uses negotiated agreements that set consensually identified goals. Three variants can be identified. The first sets goals that are not legally binding, and for which success can only be measured if clear deadlines, reporting methods, and public participation are guaranteed. A second type is the legally binding bilateral agreement used in the United States in which the state offers regulatory flexibility in exchange for beyond-compliance performance. A third type is the Dutch covenant where each plant must sign an agreement specifying environmental goals and

the means through which they will be attained. The agreements are enforced by tougher permit requirements for non-compliant plants. The record of negotiated agreements is mixed, and their success clearly depends on the specific context.

Various voluntary and co-regulatory measures are discussed, but there is an underlying recognition that they are rarely purely voluntary. Most often, there is an external threat (such as a likelihood of a new and highly restrictive government regulation), which goads the industry into action. Companies voluntarily act in a manner of their own choosing, before the choices are made for them. Nevertheless, this is an important approach, as it does allow them to become compliant in the most cost-effective manner.

Overall, this book presents the first comprehensive review of these types of alternative policy instruments for environmental protection. There is a strong focus on Australian examples (all the major case studies are from the state of Victoria), but the review chapters range widely, from Australia to Europe, Asia, and North America. While not comprehensive, it provides an excellent overview of current trends in environmental policy instruments. Gunningham and Sinclair largely ignore more traditional policy instruments (such as taxation or an inspection-and-fines system) in this book, but do recognize their value as part of the regulatory tool kit. They clearly favour using an array of approaches, selected to match the array of issues and circumstances at hand.

---

## Note

- 1 For related material, see the article by F. Maged in this issue of *Horizons*.



# A Question of Trust

**Onora O'Neill**  
(Cambridge University Press, 2002)

Reviewed by  
**Leigh Turner**  
McGill University

**D**elivered as the BBC Reith Lectures in 2002, *A Question of Trust* examines the status of trust in contemporary societies. Philosopher, Principal of Newnham College at Cambridge University, Baroness of Bengarve, and a cross-bencher in the House of Lords, O'Neill explores the emergence of a culture of suspicion, the causes and consequences of breakdowns in social trust, and the role of the news media in undermining conditions for trust.

Trust, O'Neill argues, is a precondition of stable, relatively peaceful social orders, and an integral element of psychological life and interpersonal interaction. To ride subways and trains, drive in a car on busy freeways, eat in restaurants, and buy food at grocery stores requires trust in other individuals and complex technological systems. Breakdowns in trust can be devastating, as when water treatment facilities prove to be improperly monitored, vehicles are sold with known defects, or police forces and judicial systems lose all credibility in the eyes of citizens. We need to be able to trust others around us. When this trust proves to be misplaced our sense of security and our capacity to rely on others is severely compromised. Once broken, trusting relations are not easily repaired. As O'Neill observes, the social capital acquired through building trust and a reputation for reliability, honesty, and fair dealings is not a resource to be casually squandered.

According to O'Neill, many contemporary social commentators argue that we are experiencing a crisis of trust. She notes that various polls indicate declining levels of trust in business and religious leaders, public authorities, health care providers and organizations, scientists, and members of the

news media. Challenging these findings, O'Neill argues that the polls fail to capture the complexity of current attitudes toward various institutions and authorities. Individuals continue to rely on various professionals, and they interact with them in a trusting manner all the while exhibiting a culture of suspicion. When asked, we express our incapacity to trust authorities and agencies. In practice, we continue to rely on the services of physicians, nurses, airline pilots, medical researchers, engineers, and many other professionals and tradespersons. O'Neill suggests that contemporary societies are experiencing less a crisis in trust than a rise in public scepticism toward most agencies and authorities.

"Transparency" and detailed regulations, guidelines, and best practice standards are often promoted as mechanisms for promoting public trust. However, O'Neill argues that the mantra of transparency and the rise of an audit culture that carefully documents and monitors practices within organizations are unlikely to promote trusting relations. The emphasis on transparency means that a plethora of information is now available to the interested citizen. Committee minutes, institutional mission statements, professional codes of conduct, quarterly and annual reports, institutional report cards and organizational rankings, and publicly accessible financial reports all serve to increase transparency and make organizations accountable to the interested person.

While transparency is often touted as a mechanism for building trust, O'Neill argues that transparency and auditing mechanisms can generate their own modes of deception. Full disclosure of all organizational documents can make managers and staff

---

Leigh Turner  
is Assistant Professor  
with the Biomedical Ethics Unit  
in McGill University's Department  
of Social Studies of Medicine.

members reluctant to discuss decisions and practices with candour. A bland “corporate speak” can come to dominate organizational communiqués. Auditing systems, report cards, and performance measures can lead organizations to engage in dubious practices. Meeting the core obligations of organizations and professionals can be supplanted by pressures to achieve reportable, measurable performance

*Scepticism, suspicion, a loss of trust – call the phenomenon what you will – might reflect a certain maturity and practical wisdom.*

indicators. Achieving high marks on performance indicators can replace the fulfillment of genuine responsibilities.

Educational institutions, for example, can begin to focus more on test results and objective measures than on ensuring that students are genuinely learning meaningful, important subject matter. Slavish devotion to benchmarks and other performance indicators can generate hypocrisy and deception. Even where professionals are forthright in their dealings, enormous effort is expended completing paperwork and satisfying bureaucratic requirements, rather than providing professional services, such as seeing patients and treating illnesses and injuries. O'Neill argues that better substantive evaluation by capable reviewers would often be more effective than meeting the crude standards of various performance indicators. She argues that we should worry less about transparency and focus on eliminating deception. She emphasizes the importance of fulfilling meaningful professional and institutional obligations.

Sharply critical of the role of auditing mechanisms in promoting social trust, O'Neill is equally critical of the news

media. While O'Neill recognizes the effective role of the news media in challenging dubious corporate and governmental practices, she notes that journalists are among those professionals viewed as least trustworthy in social surveys. She suggests that we live in a culture of suspicion, because citizens are uncertain about the trustworthiness of news media commentary. Outstanding examples of critical

investigative journalism are commonly intermixed with instances of sloppy reporting, failure to identify sources or to use reliable sources, inaccurate headlines, the blurring of careful analysis with partisan agendas, the silencing or neglect of important voices, and the destruction of the reputation of individuals deserving much better treatment.

O'Neill suggests that in contemporary societies, access to information is rarely a problem. Rather, the true challenge is access to meaningful, reliable information. Too often, O'Neill argues, the integrity of journalism is deeply compromised by financial and other forms of conflict of interest. Sensationalistic modes of journalism – journalism as entertainment and spectacle – leaves citizens sceptical of institutions and public authorities, yet ultimately uncertain about whether or not they should trust social organizations and public figures. A culture of suspicion emerges in which individuals are reluctant to extend trust, yet must have some trust in individuals and organizations if they are to navigate the world they inhabit. O'Neill argues that freedom of the press comes with responsibilities. Journalists should be

held to high standards if their reporting is to play a meaningful role in informing the decisions of citizens.

While O'Neill is correct to note the challenges of determining what constitutes reliable, trustworthy knowledge in social settings where competing politicians, scientists, political leaders, and other authorities often draw on competing bodies of evidence and discrepant forms of expert testimony, her critique of journalistic practices misses an important point about declining levels of trust in institutions and authorities. Though journalists sometimes deserve to be criticized for scapegoating public figures, exaggerating the inadequacies of institutions, and drawing on unreliable sources of evidence and testimony, the increase in public scepticism toward institutions and authorities may not be a product of “gotcha” journalism and sensationalistic reporting. Rather, declining levels of public trust and increases in scepticism toward agencies and authorities may be connected to particular, specific incidents that deeply compromised the integrity of various organizations and professions.

Abuses of research subjects throughout the 20th century raised serious, troubling questions about the integrity of medical researchers and the adequacy of professional guidelines and regulatory standards. Richard Nixon's lies and scandals involving numerous other political figures and government agencies raised legitimate questions about the integrity of government organizations in the United States. The Vietnam War raised legitimate questions about the integrity of the US military, the Central Intelligence Agency, and the Pentagon. Episodes from the Ford Pinto debacle to the Enron meltdown generated profound



questions about the trustworthiness of corporations and senior business executives. Cover-ups by prominent religious authorities of sexual abuse by members of their organizations raised disturbing questions about the moral integrity of religious leaders.

O'Neill argues that we have always had untrustworthy individuals and organizations within societies, and that we should not presume a decline in levels of trust because of individual episodes of unethical or illegal conduct. However, in making this claim, O'Neill misses an important point – one that testifies to the profoundly important role of reliable investigative journalism. O'Neill suggests there is little reason to conclude that levels of trust are in decline. Rather, levels of suspicion have increased while individuals continue to exhibit trust in physicians, scientists, engineers, and other figures.

It may be argued, though, that levels of trust vis-à-vis many professions and social institutions have indeed declined. The point is not that social authorities and organizations have become increasingly untrustworthy. Such a claim would require detailed historical analysis of a host of organizations. Rather, it can be suggested that trust in social institutions and

public authorities has often been misplaced. Government authorities, corporate leaders, military officers, professionals of various sorts have often advanced their own interests with little regard to the concerns of the common good or vulnerable citizens. What has changed is the emergence of modes of investigative journalism and other forms of social criticism that do not serve as mouthpieces for the military, government, corporate interests, and other powerful social institutions. Furthermore, a citizenry has emerged that does not automatically assume that government, the military, or corporations will always act with the best interests of citizens and communities in mind.

Declining levels of trust are often described in nostalgic terms as a great loss. The assumption is that it would be a considerable gain if we could return to prior levels of trust in professionals and social institutions. An alternative interpretation is that increasing levels of trust across the board – indiscriminate of particular situations and actions by organizations and individuals – would reflect rising levels of credulousness. In short, scepticism, suspicion, a loss of trust – call the phenomenon what you will – might reflect a certain maturity and practical wisdom.

As O'Neill and countless sociologists observe, trust is an integral element of social life. A complete breakdown in all trusting relations would constitute an unmitigated social, psychological, and institutional disaster. Full trust in every claim made by political, spiritual, medical, scientific, military, and business authorities would constitute a disaster of a different sort. A work of general social commentary rather than detailed case-by-case social analysis, *A Question of Trust* leaves unexplored the question of how to weigh evidence, sift the credibility of information, and assess the claims of various experts in particular circumstances. More fine-grained analysis of particular social institutions in specific historical contexts might provide practical insight into the circumstances when trust should be extended, withheld, or withdrawn. O'Neill acknowledges the integral role of trust in promoting democratic social orders. Scepticism, too, is an important part of life in democratic societies.

# Towards Evidence-Based Policy for Canadian Education

**Patrice de Broucker and  
Arthur Sweetman,  
eds. 2001.**

**Montréal and Kingston:  
McGill-Queen's University Press.**

**Reviewed by  
Sandra Bach**

**Department of Human Resources  
and Skills Development**

---

Sandra Bach  
is a Policy Analyst with  
the Learning Policy Directorate  
of the Department of Human  
Resources and Skills Development.

The de Broucker and Sweetman volume *Towards Evidence-Based Policy for Canadian Education* describes and assesses the use of evidence-based policy in Canada from perspectives drawn from different disciplines, researchers, and policy-makers within the field of education. Rich case study examples accompany these analyses. The volume is a valuable source for policy analysts, researchers, and decision makers, particularly within education policy.

The nature of governance and policy-making in Western societies has undergone a number of shifts and trends that, particularly since the 1990s, have influenced how policy and programs are designed and assessed. In the new paradigm of governance referred to by Gilles Paquet as horizontal, distributed governance (1999), power is dispersed among a large number of actors, including the civic, public, and private sectors, and governments.<sup>1</sup> Public opinion surveys reveal an increasingly less deferential public that demands more open and transparent governance, and greater accountability for public policy and programs.<sup>2</sup> The increased use of evidence-based policy has occurred within the new governance context.

Rather than the traditional focus on program performance that assesses curriculum and student performance,<sup>3</sup> de Broucker and Sweetman argue that evidence-based policy focuses on long-term, broad impacts and outcomes, rather than outputs.<sup>4</sup> The introductory comments to the volume pose questions that relate to broad educational experiences and outcomes, including the effect of educational programs on individuals in terms of fostering long-term skill acquisition and improving their labour market outcomes. For

example, Benjamin Levin asks in the first chapter in the volume: What is the relationship between social science evidence and practice in education? How does evidence-based policy and research influence policy-making?

Given the particular relevance of evidence-based policy and research, its use, and its influence on the policy process, this review looks at the first four chapters that specifically focus on these issues, the fourth chapter case study, and the final reflections at the end of the volume. What is particularly relevant for education policy analysts and researchers within and outside of government is whether evidence-based policy processes and research can deliver on their promise of providing more effective analyses that demonstrate public policy outcomes.

Benjamin Levin provides a very valuable contribution to the volume in his chapter on "Knowledge and Action in Educational Policy and Politics," which examines the relationship between research and policy action. Levin points out that certain views claim that evidence-based research has had a disappointing record and a lack of impact on public policy. He argues that this finding is often based on a misunderstanding of the political process.

Policy-making processes are complex given pressures on governments, including the pressures and time constraints in office, effects of lobbying, crises and changes, influence of the opposition party, focus on re-election, and different approaches toward using research. These pressures influence and sometimes derail evidence-based research from becoming government policy. Levin makes the important



point that *beliefs are more important than facts*. Beliefs and stories shape facts, placing limits on the ability of evidence (given the complexities of assessing outcomes) to shape policy.

Levin's conclusions are that researchers and policy-makers engaged in evidence-based policy must take a long-term perspective, as ideas take time to percolate through the political process. He makes the distinction between research dissemination and impact, arguing that research *impact* is based on learning. The task of researchers is to make sure empirical evidence and careful thinking inform public learning. Researchers must also make use of numerous communication vehicles to reach diverse audiences in an attempt to foster public learning.

Other contributions to the volume also offer valuable insights on evidence-based policy. Lorna Earl in "Data, Data Everywhere (and we don't know what to do): Using Data for Wise Decisions in Schools" examines the new pressures and requirements by school managers and administrators to use evidence-based reporting to show program performance and accountability. This process, however, is often not accompanied by support and guidance for doing this type of performance assessment. She argues that school administrations require support to identify, interpret, and analyze data and to understand the requirements, methodologies, strengths, and challenges of this type of reporting. She advocates using data wisely, and linking data to convincing arguments. Data and performance measurement, without a relevant focus based on logical causal arguments, is not very useful.

Harvey Weiner, in his appraisal of Earl, supports her arguments by claiming that there may be a tendency to use the data that are available and ready to use in school performance assessments, even though these data may not be relevant. He underscores the

to clear policy objectives, or what she calls a *framework for performance management*. Otherwise, schools will not be held at all responsible for the outcomes of particular individuals or groups. The data we choose to measure reflect program goals.

*Certain views claim that evidence-based research has had a disappointing record and a lack of impact on public policy. This finding is often based on a misunderstanding of the political process.*

importance of a shared and coherent articulation to school administrators as to the data to collect and use, so decision making is informed for the benefit of education.

Victor Glickman, in "Do Education Systems Count? The Role of Administrative and Assessment Data" echoes Levin by referring to *empirical story telling*, arguing that data are of no value unless linked to an evidence-based story that has meaning for those who will act on it. The effective use of data, he claims, requires fostering a performance management culture and tools that improve student achievement. In appraising Glickman's chapter, however, Penny Milton argues that evidence-based policy must be clearly linked to objectives. Are we interested in data on "average" student performance and achievement, or are we interested in educational policy as social policy with an aim of benefiting low socio-economic status students? Which educational outcomes are we concerned about, and for whom? Milton rightly points out that evidence-based performance and program assessment should be tied

Finally, Warburton and Warburton, in "Should the Government Sponsor Training for the Disadvantaged?," provide an innovative and interesting case study that demonstrates an effective use of evidence-based techniques to estimate the impact of training programs. This case study, appraised by Judith Wright, is regarded as both valuable and rare. Warburton and Warburton provide a number of common errors that might plague program assessment, and demonstrate a creative experimental design for assessing government training programs that avoids many of the common pitfalls in evidence-based analysis.

Judith Wright concludes the volume by claiming that the type of discussion in the volume relating to evidence-based policy should be extended to school boards, schools and teachers; a focused agenda for analyzing assessment data should be developed; and a wide range of perspectives to the discussion of a research agenda should be discussed.

This volume is a valuable contribution to a growing area of policy analysis

and research. It tackles many of the benefits of evidence-based policy, while also pointing to its limitations and challenges. The important point is that this type of analysis requires discussion, strategies, and support for those who have not been required to undertake it in the past. As Earl argues, this type of analysis requires wise interpretation of data and an awareness of the strengths and weaknesses. Or, as Levin states, the use of evidence-based policy needs to be informed by empirical evidence, careful thinking, and logical stories (i.e., arguments).

Caution is required in placing too much faith in evidence-based policy and program assessment. It is not a simple case of obtaining the “right facts” for assessing policy. Policy occurs within a politically mediated context, and policy and program goals are based on the articulation of the pre-existing political and policy paradigm. Further, as Levin argues, beliefs shape facts. The selection of data and facts for examination reflect the beliefs of the researcher, policy analyst, or decision maker. Facts can tell a variety of stories from a variety of angles.

Notably, the chapters reviewed do not discuss policy areas where it is extremely difficult to obtain data, particularly when launching a new or novel program. The risk of evidence-based policy is that it may be somewhat conservative at the policy formation stage. It may also risk the phenomenon of the “tail wagging the dog.” Evidence, in this case, does not

shape policy but rather, policy choice can be rationalized by use of certain evidence or data. Data are screened in if they support beliefs about the policy or program.

It can be argued that the use of evidence-based policy is a useful methodology for assessing program impact that should often be used in combination with other methods. Other methods can supplement or at times replace evidence-based policy. This could include traditional survey analysis and program evaluation, focus group feedback, public engagement, literature reviews, audits, and other methodologies as deemed appropriate.

Despite some of its limitations, evidence-based policy offers a positive prospect for improved policy and program formation and assessment aimed at improving accountability to the public for programs funded by the public purse. Given the promise and current practice of evidence-based policy in Canada, the de Broucker and Sweetman volume is strongly recommended. Evidence-based policy is valuable when used with a certain degree of knowledge and experience but it will also have, similar to other methodologies, limitations and challenges.

## Reference

Paquet, Gilles. 1999. “Tectonic Changes in Canadian Governance.” In *How Ottawa Spends 1999-2000: Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, ed., Leslie Pal. Don Mills: Oxford University Press.

## Notes

- 1 The new (western) model of governance, as opposed to the prior model that focused on *what governments do*, is not a complete, comprehensive, and fully developed model, but rather, a description of governance adhered to by a significant proportion of researchers and analysts.
- 2 Note that a number of public opinion polls have observed the decline in the trust of citizens of their governments, and demands for increased accountability measures. EKOS Research Associates conducted a number of these polls during the mid-1990s, in their series on governance.
- 3 Traditional student performance and achievement data include such measures as post-secondary education attainment rates, participation rates, and take-up data.
- 4 Policy outputs normally refer to changes or products that are directly attributable to the policy action. An output might be an increase in the number of students attending a particular educational institute as a result of a policy in which tuition is waived for a certain group, or grants are dispersed to low-income students. A policy outcome is usually a longer term policy impact linked to policy goals, such as increasing the labour participation rates of a particular group that has received support for acquiring higher education and/or particular skills.



# Designing Protected Areas – Wild Places for Wild Life

September 9–11, 2003  
Yellowknife,  
Northwest Territories

**Ruth Waldick**  
Policy Research Initiative  
and  
Environment Canada

Ruth Waldick is a Policy Analyst with Habitat Conservation at Environment Canada. She is also on part-time secondment to the PRI's Sustainable Development project.

Despite the severity of the climate in the lands north of 60°, the environment is extremely sensitive to external stresses, such as pollution and climate change. This reality has shaped environmental strategies in the north, and has contributed to the development of policies of international significance, such as the restriction and banning of persistent organic pollutants. Both the sensitivity of the biota in the north, and the high reliance of many northern residents on species, such as caribou, fish, and berries as sources of food, creates a situation in northern Canada that is quite unlike any faced in more southern regions of the country. As a result, sustainable development and conservation policies in the north are heavily influenced by both science and social factors, and planning tends to be highly integrative, involving a wide range of stakeholders.

Held by the Canadian Council on Ecological Areas (CCEA), the conference, Designing Protected Areas – Wild Places for Wild Life, addressed these issues.<sup>1</sup> Focusing on science-based approaches to reducing the environmental risks associated with large-scale industrial development, the conference explored the need to encourage and promote sustainable use of natural resources for the benefit of northern residents. The conference drew a surprisingly large number of people from a wide variety of stakeholder groups, including local communities, Aboriginal communities from across the territories, environmental non-government organizations, governments, scientists, and various industries.

The first two days focused on science-based policy recommendations and examples of sustainable landscape management programs in northern Canada. During the remainder of the conference, breakout groups discussed policy directions for protected areas. During the presentations, it was apparent that a high degree of coordination and cooperation exists among the various interest groups in northern Canada, particularly with regard to sustainable development. Scientific presentations focused on two main issues: the conservation of species of importance to northern communities, such as caribou and fish, and the identification and use of appropriate species as indicators of ecosystem health. Several species were identified as being especially important, either for economic reasons, or due to their sensitivity to disturbance, including wetland species, lichens, caribou, and bears. The emphasis of much of the discussion was on strategies for reducing the conflict between large-scale development projects, such as the McKenzie pipeline, and the protection of species (and their habitat) of economic and cultural value to northern communities.

Caribou were a particular focus, partly because they contribute substantially to the economy, and partly because, biologically, they present an unusual management challenge. The main problem in protecting the integrity of caribou habitat is that there are no single areas on which caribou rely. In fact, not only do caribou move across large ranges during the course of any year, but their pattern of use changes unpredictably from one year to the

next. As a result, fixed conservation areas will not ensure the long-term persistence of caribou. While this unpredictability makes caribou conservation difficult, it has promoted an integrative approach to landscape management. Innovative policy recommendations are evolving through collaborative initiatives between industry, community members, and biologists, including, for example, the idea of introducing a more flexible form of habitat protection that moves with the population.

One of the most impressive examples of an integrative landscape management initiative was that of the Muskwa-Kechika management area, which was created through a consensual agreement reached by all interest groups in a 63,000 km<sup>2</sup> area of north-eastern British Columbia.<sup>2</sup> Gas and mineral exploration, forestry operations, tourism, and other development activities take place within special management zones, and the development approaches used were designed and agreed upon by all stakeholders, including industry (e.g., Abitibi Consolidated, Petro-Canada, Westcoast Energy Inc). This cooperative, voluntary approach was later reinforced by provincial legislation.<sup>3</sup>

The conference, although formally promoted as a meeting on wildlife conservation, was, inevitably, as much about socio-economics as it was about wildlife or the environment. In fact,

discussions about the Mckenzie pipeline, caribou conservation, and the Muskwa-Kechika management area highlight the importance of sustainable development and conservation at the regional and community levels. The capacity shown for collaboration and setting mutually favourable goals for industry, local communities, and conservation organizations is noteworthy. The Muskwa-Kechika program, which has succeeded for more than a decade, and the in-progress Mckenzie pipeline initiative, both represent excellent models of integrative approaches to sustainable development policy.

### Notes

- 1 Conference proceedings in preparation by the CCEA.
- 2 <[www.muskwa-kechika.com](http://www.muskwa-kechika.com)>. (All URLs accessed January 20, 2004).
- 3 <[www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/M/98038\\_01.htm](http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/M/98038_01.htm)>.

## Biodiversity 101 for Policy Analysts

Since the 1992 Rio Convention on Biological Diversity, there has been an increasing amount of research on the role of biodiversity for human and ecosystem health. The range of healthy ecosystems includes terrestrial, migratory, and pollinators, food production, and recreation, water quality and regulation of flood and pest populations.

In the early 1990s, the first scientific experiment showing the importance of biodiversity was conducted at Imperial College, London. It showed legumes, crocuses, or carbon dioxide flux, plant production, and soil nutrient and other relations when the species are removed.

Biodiversity interactions are complex and fascinating, involving a combination of issues from climate change to human health. To provide policy analysts with authoritative information on this complex mix of science and socio-economics, the Science and Development Network launched a new biodiversity website in February 2004.

Contributors by leading international experts cover the latest news, policy issues and debates. Topics include the relationship between ecosystem functioning, sustainability, human health, sustainable development, poverty, climate change, and modern agriculture.

The site can be found at: [www.biodiversity-international.org](http://www.biodiversity-international.org) (accessed May 12, 2004).



# Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies

**Gatineau, Quebec  
December 8–9, 2003**

**Andrew Jackson  
Canadian Labour Congress**

Andrew Jackson  
is a Senior Economist with  
the Canadian Labour Congress.

## Editors Note

A detailed synthesis report from this conference is available on the PRI website at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>. The following article is a critical commentary from one of the attendees.

There is quite a buzz around the topic of asset-based social policies in Canadian social policy circles these days, and some community-level experimentation is underway with the support of Human Resources Development Canada. In December 2003, the federal government's Policy Research Initiative organized an extremely interesting and well-attended conference on this subject.

Asset-based policies are seen as new, very much in the sense of Blair's New Labour and Clinton's New Democrat philosophies. Proponents tend to view this approach as a logical continuation of welfare policies based on hand ups rather than handouts, and a focus on responsibilities to balance rights. "New" asset policies are often contrasted with "old" policies of income transfers, which are sometimes portrayed as promoting dependency rather than self-reliance.

The conference featured speakers drawn from the ranks of both proponents and more agnostic experts, and policy-makers from Canada, the United States, and the United Kingdom. The audience included many – from all levels of government, social development, and community-based organizations – who came to learn what the buzz was all about.

I came as an ill-informed sceptic, and left as a better-informed sceptic. At the end of the day, many of us were not very impressed with the specific policies being promoted under the

asset-based label. However, the discussion at the conference did underscore the importance of assets as an escape route from poverty, and opened up some extremely important issues for social policy.

As of now, asset-based social policies mainly comprise a number of experiments that promote asset accumulation through savings or endowments for poor families, including both welfare recipients and the working poor. In the United States, and now in Canada under the sponsorship of Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), there exist experiments designed to "top up" the savings of poor families (usually in the form of a generous match of \$1 or \$2 for every dollar saved). In Canada and the United States, the savings are generally restricted to particular uses, such as education and training, or home repair and purchase, while the Savings Gateway scheme in the United Kingdom has no such restriction. Experiments differ in terms of the extent of associated interventions, such as financial counselling.

The new, more general, Child Trust Fund program is now being implemented in the United Kingdom. The Fund provides a modest cash endowment at birth of about \$1,000 for every child – more for poorer families – which the child can draw on at 18 when the trust fund has grown. This scheme will be implemented from 2005 and many details, such as administration costs and possible

interactions with other social programs, are still being worked out. There will be no restrictions on the use of the funds when the child reaches age 18.

Proponents of these schemes make a number of excellent (though not terribly new) points. Assets, particularly financial assets, are hugely important in terms of giving people some control

Finally, government policies – mostly tax-based measures – actively support and promote asset accumulation for the middle class, for example through Registered Retirement Savings Plans (RRSPs), Registered Education Savings Plans (RESPs), and Canada Educational Savings Grants, and for the wealthy (low rates of tax on dividends, capital gains, etc. compared to taxes on wages). If we take asset accumulation

for those who see poverty as a structural trap rather than as the product of individual pathologies.

In fairness, one must make a distinction between the views of community agencies that administer savings schemes and the political realities of new welfare schemes within which they are funded. Progressive community organizations at the conference saw a lot of merit in the financial literacy training and financial counselling often attached to savings schemes, even if some thought there was no compelling reason why financial advice and counselling have to be attached to savings schemes.

Generally, even proponents conceded that, to date, there is no strong evidence from the experiments that the benefits of the savings schemes go much beyond those one would expect from a cash transfer.

Regarding asset-based experiments, particularly savings bonus schemes, sceptics raise some excellent questions.

### Why Force the Poor to Save?

The poor need income and resources now. It is perverse to reward savings out of very low incomes; any savings can come at the cost of meeting basic consumption needs, such as food, decent shelter, and medical care. (This is why the take-up rate for experimental schemes seems to be very low, and the resources accumulated are quite modest.) If we want (as we should) to give assets to the poor, why force them to save?

In this context, it is worth noting that transfers of fairly large sums to low-income families in one lump

### *There are underlying hints of a Victorian-era ethos of promoting thrift among the shiftless poor.*

over their lives and future; the ability to take risks (such as investing in training, housing, small businesses, etc.); the ability to make significant purchases that can lead to new opportunities (such as purchase of a car or tools to access jobs); and the ability to withstand interruptions of income or deal with sudden financial emergencies, such as urgent home repairs.

As we know from the recent Statistics Canada survey of assets and liabilities, those who are poor in terms of income also tend to have almost no financial assets, and live in financially precarious circumstances. Lack of assets means lack of independence, especially for the welfare poor. Wealth at any given age is much more unequally distributed than income, and this gives rise to huge gaps in well-being among adults and in opportunities for their children. A highly unequal distribution of wealth contradicts the liberal ideal of genuine equality of opportunity, since the financial circumstances of parents have large impacts on the life chances of children.

seriously as a goal of policy, why then are the poor excluded? Many proponents even take the logical step of supporting direct redistribution of assets via programs funded from the taxation of large inheritances.

In short, those who draw attention to the need for asset redistribution are flagging some very serious issues of social justice, and even pointing to the need for more radical policies than the status quo of basic income support for low-income families.

Proponents also put forward some more questionable arguments. In particular, there are underlying hints of a Victorian-era ethos of promoting thrift among the shiftless poor. Many argue that savings bonus schemes are good, not just because they give the poor assets, but also because they promote future thinking and better financial habits. These schemes can implicitly separate the “deserving” from the “undeserving” poor by rewarding only those who are prepared to save and invest in the future. Much of this is very objectionable



sum, as opposed to monthly disbursements, can have very significant positive effects. For example, the annual Earned Income Tax Credit in the United States seems to be spent in a different way than monthly income supplements, since it can be and is used to finance large purchases, including home down payments or the purchase of a car. There may then be a strong case for asset transfers to supplement income transfers.

### Why Not Invest in Public Programs, Supports, and Services?

Obviously, asset-based schemes come at the cost of alternative public expenditures, which could increase the capital or longer-term resources of low-income persons and families. More direct measures would include early childhood education programs, targeted training programs, and subsidized access to higher education to increase the human capital of low-income persons and households; direct subsidies to affordable social housing; and community and employment supports for persons with disabilities.

From the point of view of the efficient spending of public funds, rates of return on many public programs are probably much higher than financial rates of return. The UK Child Trust Fund seems a particularly questionable way to increase the stated goal of

equality of opportunity compared to alternatives, such as expanded early childhood education programs, or subsidized tuition fees for post-secondary education. While individual and social returns to investment in education cannot be precisely determined, there is a lot of evidence that they are much higher than a long-term real financial rate of return of, say, three percent.

As well, increased assets in the hands of individuals will not necessarily increase the supply of the things

*It is worth noting that that transfers of fairly large sums to low-income families in one lump sum, as opposed to monthly disbursements, can have very significant positive effects.*

proponents hope low income persons and households will buy as their savings vehicles mature, be it housing, or skills training, or higher education. The underlying assumption that it is better to have individuals purchase what they want from the market is also questionable for at least some investments, most notably skills training to gain access to better jobs, given the poor quality of much short-term private training.

Some of these efficient public finance arguments are most relevant if we think about moving from small, community-based schemes to national programs, and from short-term to long-term savings vehicles.

### Is Individual Saving an Efficient Way to Accumulate Assets?

As suggested by the well-known example of RRSPs compared to public pension plans such as the Canada/Quebec Pension Plan, the overhead costs of individual savings vehicles can be very expensive. Financial institutions in the United Kingdom will likely charge one to two percent per year to administer Child Trust Fund accounts.

Experience has also shown that rates of return on individual savings vehicles are volatile over short periods, and subject to long swings as well. Real rates of return can vary a great deal between different periods of time, and market circumstances when savings funds mature can be very different. This means different cohorts of individuals will gain very unequal benefits from the same initial endowment simply due to the vicissitudes of financial markets and interest rates. These concerns obviously apply much more to longer-term savings vehicles such as lifetime individual accounts, which some see as a possible new vehicle for social policy.

## Why Not Fix Current Problems First?

Several people at the conference noted that it is horribly perverse to promote asset accumulation among the poor when current social assistance programs actively work against this goal. In almost all provinces, a requirement for receipt of social assistance is that all financial assets above a very low threshold should be exhausted, including savings for retirement and for the education of children. Criticism of these rules has been widespread among anti-poverty organizations and many social policy experts for years.

At a minimum, asset schemes have to be protected against clawbacks from welfare incomes, which has proved to be an administrative challenge. Most important, the new focus on the importance of assets for escaping poverty and securing equality of opportunity for children should lead us to scrap perverse and punitive provincial welfare rules that force the welfare poor to liquidate almost all their financial assets as a condition for the receipt of benefits.

## Where Should We Go from Here?

We can expect some growing experimentation in Canada with asset schemes, perhaps in the form of a child trust fund to accompany child

benefits, and probably in the form of increased support for experimental individual savings/development accounts for poor families. We can probably learn from such experiments, but it would be preferable to take away the forced saving element. It is also critically important not to divert significant resources from existing programs that provide subsidies for early childhood education, training, higher education, home upgrading and ownership, which in turn directly increase the assets of low-income persons and families. Generally, these types of programs are more effective and efficient because of more effective targeting, lower overhead costs, and the need to increase supply as opposed to just demand.

Finally, we should draw on the genuine insights of the asset-based approach in the broader process of income security reform.

## Canadian Health

Canada's health care system guarantees a level and of care that is independent of income. And, at 79 years, Canadians enjoy one of the longest life expectancies in the world. Nevertheless, there are still health differences between communities and income groups. What is to be done?

Full women have life expectancy 1.4 years less than men. African American women live longer than white women and live longer than the average. But 15 percent of Canadian children are obese. Life expectancy is the adult population.

A new report, *Improving the Health of Canadians*, from the Canadian Population Health Initiative (part of the Canadian Institutes for Health Information) reveals these and other sobering statistics and identifies some of the social factors leading to them. More significantly, it also describes some of the innovative ways public authorities in Canada are seeking to improve the health of Canadians.

The full report is available to everyone at [www.alhda.ca](http://www.alhda.ca) (accessed March 2, 2004).



# Advancing Social Capital Research A PRI-SSHRC Policy Research Roundtable

October 20, 2003  
Ottawa, Ontario

Lori Brooks  
Policy Research Initiative

Lori Brooks  
is a Research Assistant with  
the Policy Research Initiative.

## Editor's Note

The PRI-SSHRC Policy Research Roundtable is a joint effort by the Social Sciences and Humanities Research Council and the Policy Research Initiative. Its objective is to improve the quality of knowledge transfer between experts from academia and those responsible for the design and development of federal policies and programs.

How can the concept of social capital be harnessed for federal policy and program development? The Policy Research Initiative's (PRI's) Social Capital as a Public Policy Tool project team, with the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), organized a policy research roundtable, *Assessing a Network-Based Approach to Social Capital from a Policy Perspective*, to discuss this question.<sup>1</sup> The participants included Canadian academics working with the concept of social capital, and senior federal officials from various departments, as well as representatives of the PRI, SSHRC, and research organizations. The resulting discussion offered considerable support for the PRI's proposed analytical framework, but also pointed to substantial next steps that require consideration if social capital elements are to be incorporated into policy and program development.

Despite widespread interest in social capital, public officials from around the world have remarked that definitional confusion has hampered efforts to harness the concept. After reviewing the diverse social capital literature, the PRI focused on developing a theoretically informed conceptual framework for public policy use. Following an interdepartmental workshop held in June 2003, it was concluded that a lean definition of social capital would be the most useful foundation.

Building on a network-based approach, the PRI prepared a draft discussion paper outlining a framework wherein social capital refers to the networks of social relations that provide access to needed resources and supports. The proposed framework is a systems approach that allows us to see how social capital is developed, how it operates, and how it may contribute to the achievement of various outcomes.

As presented by Robert Judge in the previous issue of *Horizons*,<sup>2</sup> a network-based approach stands in contrast to the widely influential functional approach, which includes all social resources that facilitate collective action under the rubric of social capital. While it has merits, a functional approach may not provide the most conducive route to public policy application due to its conflation of characteristics, determinants, and outcomes, and its inclusion of sometimes contradictory processes under a single label. This said, the PRI's proposed framework attempts to draw on both approaches. For example, it does not call for the abandonment of studies of questions of trust or institutional performance, but rather suggests that these phenomena must be labelled separately so their interrelationships with social networks might be identified and studied more rigorously.

For the most part, roundtable participants welcomed the approach proposed in the PRI framework. The core definition is lean, but still allows for the incorporation of the wide range of variables the literature has identified as being important. Discussions were also instrumental in formulating some potential modifications to the framework, and suggesting next steps for the project, if the framework is to move from being a largely academic exercise to one that provides real substance for policy and program development.

For example, participants made a number of concrete suggestions for improved measurement. Settling on a network-focused approach to the conceptualization of social capital clarifies many of the measurement concerns and possibilities. Key measurement tools might include position generators, whereby individuals are asked to indicate professions of others in their network, which is indicative of the degree of diversity and types of support available through network contacts. Similarly, a resource generator might be employed, whereby respondents can be asked about the resources available in their network, as in whether there is someone they can borrow money from, or perhaps go to for last minute child-care support. Although these methods have limitations, and should not exclude measurement of other variables important to social capital research, they do present a potentially robust and standardized tool for studying the potential roles of social capital.

Perhaps the clearest message from both academics and government officials was the importance of taking a

concrete policy focus that speaks to federal priorities. For example, one federal area that has considerable potential for the inclusion of social capital is immigrant integration and the management of diversity. Results from the recent Longitudinal Survey of Immigrants to Canada, as well as other research, indicate that immigrants' networks are incredibly important to the integration process, and that the current human capital focus has limitations in terms of labour market integration. Indeed, the PRI Social Capital project is now turning its energies toward more policy-specific analyses to illustrate the role of social networks in the achievement of various outcomes.<sup>3</sup>

### Notes

- 1 The PRI's Social Capital project was profiled in the previous issue of *Horizons* (Vol. 6, No. 3).
- 2 Judge, Robert. 2003. "Social Capital: Building a Foundation for Research and Policy Development." *Horizons* 6, no. 3: 7-12.
- 3 Of related interest is the full report from the joint PRI-OECD conference, *The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital*. The report is available on the PRI web site at <[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)>.

## Adding Up Local Connections and Networks

*What is social capital? Is it a resource that can benefit voluntary organizations and the communities with which they work? What is the role of public policy in building social capital? How sensitive is social capital to the introduction of policy-makers?*

This joint report from the Canadian Council on Social Policy (Canadian Council of Economic and the National Council for Voluntary Organizations (United Canadian) explains how social capital evolved from two studies of two communities in east London, each with different levels of social capital. The report supports a need to measure the varying degrees of social capital across communities, and argues that governments interested in building social capital will have to provide a coordinated package of policies to support this interest.

*Social Capital in Action: Adding Up Local Connections and Networks*, by Patricia Higgins, is published by the National Council for Voluntary Organizations (NCVO), December 2003. ISBN: 07-19916210. The NCVO website can be found at [www.voluntaryuk.org.uk](http://www.voluntaryuk.org.uk). Accessed March 5, 2004.



# Legislation, Jurisdiction, and the Species at Risk Act

**Ruth Waldick**  
Policy Research Initiative  
and  
Environment Canada

Ruth Waldick is a Policy Analyst with Habitat Conservation at Environment Canada. She is also on part-time secondment to the PRI's Sustainable Development project.

Human activity is contributing to the loss of species throughout the world at a rate much higher than any seen in the last two million years. During the past few decades, the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC) classified 340 species as being at risk of extinction in Canada, mostly due to habitat loss or degradation.

Under Canadian law, the protection of species and their habitats is the shared responsibility of the federal, provincial, and territorial governments. Most provinces have developed their own legislation to protect species at risk. Now, after nearly a decade of the legislative process, the first federal legislation, the *Species at Risk Act* (SARA, Bill C-5), has finally received royal assent (December 2002).

The expansive federal authority introduced by the Act, and the assignment of responsibility for the protection of listed species to three Ministers (Environment, Fisheries and Oceans, and Heritage) create interesting policy issues. To examine some of the key policy issues facing the Canadian Wildlife Service (the branch of Environment Canada responsible for the critical habitat portion of the Act), *Horizons* interviewed Ken Harris, Chief of Habitat Conservation for the Canadian Wildlife Service.

**HORIZONS:** The *Species at Risk Act* is a complex and contentious piece of legislation. What is the principal reason for its development?

**KEN HARRIS:** The short answer is that SARA is the result of an international commitment made by Canada, at the Convention for Biological Diversity over a decade ago, to develop a national endangered species act. But the longer and truly more accurate answer is that there was a recognized need in the overall Canadian biodiversity conservation community for a single legislative umbrella, under which all the various parties pursuing species recovery could operate and focus their efforts, but which would also put in place clear political accountability for certain things getting done in a nationally consistent manner.

**HORIZONS:** The Act really deals with inter-jurisdictional issues, and affects a wide variety of stakeholders. Who was involved in drafting SARA?

**HARRIS:** The long development process of SARA and the large number of clauses in the Act reflect involvement by environmental non-governmental organizations, industry, COSEWIC, First Nations, and the provinces. In short, many, many interests came forward over the decade of efforts to get this Act in place. The complexity of the Act, as you see it today, is reflective of the parliamentary process trying to address all that input.

**HORIZONS:** What is the biggest policy challenge associated with SARA?

**HARRIS:** The most overarching policy challenge of SARA from a federal perspective is that it assigns ultimate responsibility for numerous products and outcomes to three federal ministers – Environment, Fisheries and Oceans, and Heritage – but the reality is that the actual *mechanisms* to achieve many of these products and outcomes in the real world of Canadian working landscapes do not lie under direct federal government

control. For example, if one examines the dominant causes of the decline of species that are officially at risk in Canada, it doesn't take too long to figure out that habitat alteration and destruction is the single most common factor. Therefore, it follows that the path to recovery of such species lies in reversing, or at least alleviating, those things going on out there on the landscape that are affecting that habitat. So, how does a federal minister achieve this? In Canada, and especially southern Canada, the federal government simply does not control the drivers of overall landscape change. For instance, mechanisms such as private and/or public land use planning are vested in provincial and municipal levels of government, who must of course operate with many competing interests in mind.

Now, it is very true that SARA contains some very potent override protection measures available to the three ministers, but an overreliance on such measures would have wide-ranging intergovernmental consequences and, as such, I anticipate they will be used very judiciously. We must also remember that things, such as the federal safety net (see accompanying sidebar), are largely about protection of remaining habitat and individuals, and do not provide all the steps necessary for species recovery. So, this leaves us with the policy challenge of having federal ministers legally responsible for outcomes that are by and large only realistically achievable through the use of mechanisms beyond the direct control of those federal ministers. The challenge of SARA is, in a nutshell, achieving cooperation with those who do hold the tools of species recovery, as it always has been.

**HORIZONS:** You spoke of an overarching policy challenge, which suggests that there are other challenges to be found in the specifics of the Act. Could you briefly highlight some of these as well?

**HARRIS:** There are quite a number. One that is top of mind is that the potential for prohibitions, restrictions, etc. to land and resource use that many will see in the Act will impart a level of scrutiny on all the decisions around species at risk that has, at least at the federal level, not existed previously. For example, because the listing of species will have greater consequences than before, the process of determining whether a species should be listed will, I think, become much more high profile and likely much more contentious. That has certainly been the experience in the United States with the *Endangered Species Act*.

## The Species at Risk Act: The Basics

**T**he legislation ensures that species are assessed under a rigorous and independent scientific process that operates at arm's length from the federal government. It also requires the development of recovery action plans for species found to be most at risk, and recognizes the essential role of Aboriginal peoples in the conservation of wildlife by requiring the establishment of a National Aboriginal Council on Species at Risk.

The Act requires that critical habitat for species at risk be effectively protected whether on federal lands, provincial Crown, or private land. Once critical habitat has been identified, the Act serves to provide cooperative and legislative authority to protect and preserve these areas, wherever they lie. It is worth noting that the definition of "federal lands" in SARA has been stated to include all land, internal waters, territorial sea, and "reserves or other land set apart for the use by Indian bands." These habitat protection requirements are anticipated to be one of the most controversial and contentious aspects of SARA,

as they clearly have the potential to affect land use on both public and private land. The Act complements other federal and provincial strategies for species and habitat conservation, and identifies three ministers as being responsible for the protection of critical habitat for those species falling under their authority.

The tools available to protect critical habitat under SARA differ according to the type of species and the location it occupies during part or all of its life. Collectively, the range of habitat types that exist within Canada are encompassed by three federal agencies, and three "competent ministers" are assigned the responsibility and authority to protect critical habitat for species at risk anywhere across Canada: Environment, Canadian Heritage, and Fisheries and Oceans. The Minister of Fisheries and Oceans is responsible for the protection and recovery of aquatic species, such as fish and marine mammals, whereas the Minister of Canadian Heritage, through the

*cont'd on page 66*



*cont'd from page 65*

Parks Canada Agency, is responsible for those species that occur primarily in national parks, national historic sites, and other federal protected heritage areas. This includes species, such as the eastern prickly pear cactus and the black rat snake. The Minister of the Environment is responsible for all remaining species on federal lands, with the understanding that the provinces and territories will undertake actions and enforce prohibitions for the conservation of species at risk under their jurisdiction. Since many species at risk are the responsibility of the provinces and territories, SARA explicitly encourages and provides for cooperative stewardship approaches to habitat protection. This is also true among federal agencies. For example, many migratory species, such as the whooping crane, are managed jointly between departments. Ultimately, however, it is the responsibility of the competent ministers to ensure that species at risk, their residences, and critical habitat are effectively protected for all species at risk within prescribed timelines.

The Act requires the coordination of various pieces of existing federal legislation that apply across several agencies and, as much as possible, must also integrate with provincial and territorial legislation and programs.

The first step in the process is the listing of species. This classification of species is completed by an independent review body, the COSEWIC, which recommends classifications to the ministers. By directing COSEWIC's recommendations to the federal Environment Minister, SARA has, in a sense formalized the process by which species are classified. The Cabinet may then, on the recommendation of the Minister, add these species to the list of species at risk. It is only once these species are listed that they become subject to the protection afforded under SARA.

The nature of critical habitat protection has been devised to be highly flexible, and may involve voluntary stewardship programs, general prohibitions, protected areas, or combinations of all of these. Indeed, the overarching policy vehicle for realizing habitat protection under SARA is voluntary stewardship. However, SARA also provides a Canada-wide regulatory safety net which may be applied should all the collective measures put in place not result in effective protection of critical habitat. Under this safety net, Cabinet has the power to take emergency action to protect critical habitat when stewardship arrangements cannot be made. For those situations where the application of land use restrictions are deemed to have resulted in an extraordinary loss to a landowner, SARA also includes enabling provisions for compensation.

The challenge here is to ensure that our science is sound and defensible when a minister is going forward with a recommended listing. That sounds simple but for many data-deficient species, the case will in fact be very challenging.

A second very interesting policy issue is compensation for extraordinary loss when critical habitat restrictions are applied to a property. While we have to remember that this is just an enabling section, and does not obligate compensation, the very existence of the forethought of compensation will be cause for much discussion as it broaches a subject that is inherently

controversial. For example, municipal land use planning in Canada operates on the legal premise that determination of land use is a right of the Crown, and no compensation is considered when land is redesignated or rezoned. Compensation generally comes into play only in cases of true physical occupation, or in other words, expropriation. This is a very complex issue, and I will not deal with it in depth here, but it will be challenging to address what will inevitably be calls for compensation under SARA while not compromising the long-standing foundations of land use planning in Canada.

In addition, there are a whole range of challenges, both policy and operational, within SARA that pertain to the application of the Act on First Nations lands, and interaction with Aboriginal communities in general. These are far too extensive to go into within the scope of this interview, but, as with my earlier comments on compensation, this will also remain a focus of our work for quite some time.

**HORIZONS:** Are there any public policy risks with the arrival of SARA?

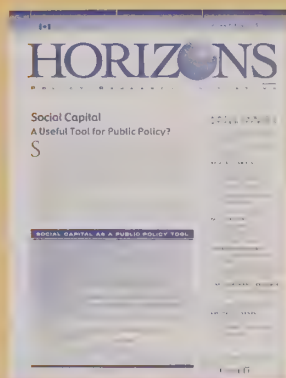
**HARRIS:** As with all new legislation, programs, SARA comes out of the gate with an extremely high profile, and correspondingly high expectations in

many quarters. In fact, this is even more exacerbated in the case of SARA, because just getting the Act in place turned out to be such a lengthy and arduous process. Therefore, to me, one of the greatest policy risks of SARA in the short term is the potential for it to eclipse the broader public policy goal of proactive biodiversity conservation, that is, for the public and decision-makers to interpret SARA as biodiversity conservation itself, not just a component of the overall effort. One can use a health care analogy: in a robust health care system, we find preventive measures, rehabilitative measures, chronic care, etc., all the way up to the emergency ward where heroic measures are required to save individual lives. And, while it is the emergency ward that gets a lot of the attention, one would not create an emergency ward alone and call that a health care system. We have to remind ourselves constantly that SARA is the biodiversity emergency ward: it deals with species that are literally about to be eliminated from Canada's biodiversity. It is extremely important that we have such an emergency ward in our biodiversity health care system, and that it be run well and be successful, but let us not make the mistake, of considering SARA alone to be the mechanism for achieving biodiversity health in this country. It is not, nor is it designed to be.

## Policy Research Initiative

### Recent Publications available at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

---



#### December 2003

##### *Horizons: Social Capital*

From the role of social networks in securing employment to the strengthening of community resilience in the face of economic challenges, the Horizons issue on social capital highlights preliminary findings from the PRI's Social Capital project, as well as bringing to the fore recent social capital research from Australia, New Zealand, and across Canada.

---



#### November 2003

##### *Advancing Sustainable Development in Canada: Policy Issues and Research Needs*

This publication outlines the seven most important issues Canada faces in terms of sustainable development, aside from climate change. Analysts from approximately ten federal departments as well as researchers from the academic community provided input for the report.

---



# Sustainable Use of Water Resources Information Requirements

**Robert Smith**  
Statistics Canada

The information requirements to assess progress toward the goal of sustainable development are wide reaching. Practically all aspects of society's interaction with the environment must be monitored. Accordingly, a sound statistical framework is essential. Without one, the information will lack coherence and, therefore, be significantly less valuable for analyzing complex policy issues.

Statistics Canada has adopted a "capital approach" to building information for sustainable development.<sup>1</sup> The objective is to track stocks and flows of the various assets that support long-term human development. These assets represent the nation's wealth – what the current generation must pass on if those to come are to have at least the same development options we enjoy today. These assets can be divided into several categories of capital, one of which is *natural capital*. Natural capital comprises the timber, petroleum reserves, mineral deposits, and other resources that provide the basic building blocks of our economy, the land that provides space for human activities, and the ecosystems that provide the many environmental elements required for our well-being. To ensure that information on these assets is consistent with that on other forms of capital, Statistics Canada compiles the related data in a set of environmental accounts closely tied to the National Accounts.

## Water Information Needs – A Natural Capital Perspective

Water is a central element of natural capital. It is both a raw material used by businesses and households and a component of well-functioning ecosystems. Regrettably, the current understanding of Canada's water does not reflect this importance. Substantial data gaps make building a comprehensive asset account for water impossible at the moment. A limited

account measuring the rate of renewal of surface water is all that Statistics Canada has been able to compile with existing data.

One gap preventing a more complete asset account is data on quantity of water used in economic activity. Manufacturing industries are important water users, and information on their use is essential to monitoring demands on the resource. An important source for this information in the past was the Industrial Water Use Survey (IWUS), which was conducted every fifth year between 1976 and 1996. Resources were not available to conduct this survey in 2001, and updated data are badly needed. Statistics Canada and Environment Canada are considering options for such an update, but access to the necessary resources is still constrained. In addition to updating the IWUS, data for water users not covered by the IWUS would be useful, especially data for agriculture, large public institutions, and households.

Information on water quality is another important gap. There is no national monitoring system to track water quality trends. Some provincial-level systems do exist, but the resulting data vary from province to province. As a result, the potential for producing a national water quality measure from this source is limited. In addition to inadequate direct measures of quality, data on the factors that influence quality are also weak. Gaps of particular concern include data on

Robert Smith  
is Director, Environment Accounts  
and Statistics Division,  
at Statistics Canada.

dams and water diversions, runoff from landfill sites, agricultural land, and urban areas, and industrial discharges and waterborne pathogens. Some national data exist in these areas, but they are not comprehensive. For example, the National Pollutant Release Inventory (NPRI) tracks waterborne discharges from establishments meeting specific reporting criteria. But some important emitters are excluded from the inventory, and it is impossible, as a result, to estimate total emissions for certain pollutants.

Improved data on water use and water quality are only two of the needs in this domain. Other issues related to water, as a component of natural capital requiring improved data, include groundwater stocks and flows, surface water runoff (in some watersheds), rural water use and wastewater treatment, soil erosion, deposition of airborne contaminants, evapotranspiration and evaporation, and land use/land cover change. Clearly, collecting all the data required to produce a comprehensive water asset account would require a coordinated effort and sustained investment over the long term. Three initiatives that could be implemented in the near term are suggested below.

## Options for Filling the Gaps

First, a new IWUS could be funded. With proper design, it would provide data that could be disaggregated by watershed. To reduce response burden, the survey could be divided into components, with a biennial questionnaire for large water users and a quinquennial questionnaire for smaller water users. Water use information from this new IWUS could complement water discharge information contained in the NPRI. Thought could also be given to

collecting discharge data for establishments excluded from the NPRI, aiding in the calculation of total discharges to water.

Second, efforts could be directed toward acquiring administrative data on the quality of water as it enters and exits drinking water and sewage treatment plants. This information would provide an indication of the pressure exerted on the environment by industrial, commercial, institutional, and residential activities and of the quality of water at the interface between the environment and society. These data, when combined with the new IWUS data, would provide comprehensive measures of the quantitative and qualitative human impacts on water resources.

Third, special surveys/studies could be developed to capture water-related information that escapes measurement elsewhere. Priority could be given, for example, to collecting improved information on water demands and water quality impacts of the agricultural and mining industries.

Successful implementation of these initiatives would help clear the way for development of a comprehensive water account. And, it may well lead to other gaps being filled, since nothing creates the taste for data than having some where there were none before.

## Note

- 1 National Round Table on the Environment and the Economy. 2001. *A Proposed Approach to Environment and Sustainable Development Indicators Based on Capital*. <[www.nrttee-trnee.ca/eng/programs/Current\\_Programs/SDIndicators/Program\\_Research/StatsCanada-SDIreport\\_E.pdf](http://www.nrttee-trnee.ca/eng/programs/Current_Programs/SDIndicators/Program_Research/StatsCanada-SDIreport_E.pdf)>. (Accessed January 6, 2004.)

## The Statistical Environment



# Navigating Pathways Between Policy and Science

**James Tansey,  
Murray Journeay,  
Sonia Talwar,  
John Robinson, and  
Boyan Brodaric**

James Tansey,  
John Robinson,  
SDRI, Institute for Resources,  
Environment and Sustainability,  
University of British Columbia

Sonia Talwar,  
SDRI, Institute for Resources,  
Environment and Sustainability, Uni-  
versity of British Columbia  
and Natural Resources Canada

Murray Journeay and  
Boyan Brodaric,  
Natural Resources Canada

## Pathways between Policy and Science

The concept of sustainable development has infused the policy world over the last few decades, and is a principle focus of numerous Canadian strategic policy initiatives. While it has achieved wide currency, there is an emerging sense of disillusionment in Canada over the lack of progress in implementing sustainable development strategies and a recognition that the concept of sustainability often embodies lofty ambitions that are rarely matched with the kind of structural change that is essential to reduce human impacts on the environment. Lack of public acceptance of the need for these structural changes is a major impediment to sustainability. This may be a product of declining trust in state institutions and a declining interest in civic engagement, which is seen as technocratic and tokenistic. Yet it is clear that governments can't make policy decisions that require significant change without a supportive political constituency. New means of engaging the public in the complex public policy issues surrounding sustainability are essential to build understanding of the policy trade-offs in the public and to learn what trade-offs and choices might be acceptable.

In a recent issue of *Horizons* (Vol. 6, No. 1, 2003), Nathalie Des Rosiers reminds us that "the journey from research to policy should not be a one-way voyage but rather an ongoing and facilitated commute between decision makers, academics and the general public." In the present article, we describe the results of a collaborative effort to involve a wide range of

communities and stakeholder groups in a coherent conversation about regional sustainability issues in the Georgia Basin region of western Canada, where potential pathways between policy and science are navigated through user-driven backcasting scenarios and integrated assessment modelling. We outline the design of an integrated decision support framework being developed in partnership with the Earth Science Sector of Natural Resources Canada (PATHWAYS), in which these modelling tools can be nested, thereby facilitating analysis and negotiation of coherent sustainable development strategies across both domain and jurisdictional boundaries.

## Backcasting and Integrated Assessment

There is a long tradition of futures studies in the environmental field, out of which four key concerns have been identified. The first involves undertaking research that integrates natural and physical science analysis of environmental systems with social science, health science, and humanities research related to the human systems that interact with the environment. The second is a focus on the future, and on studying the various ways we can work, collectively or individually, toward greater sustainability. The third is a growing recognition of the need to involve various stakeholders in the research process itself. The fourth is a concern with the appropriate temporal and spatial scale of analysis. While issues like climate change are inherently global in their scope, research that is truly problem-centred and policy-oriented must engage at temporal and spatial scales that are relevant to decision-makers.

The term “backcasting” was coined (Robinson 1982, 2003) to describe an approach to futures studies that involves working backward from a particular desired future end point or set of goals to the present, to determine the physical feasibility of that future and the policy measures required to reach that point. Unlike predictive forecasts, backcasts are not intended

scientific disciplines in such a way that the whole set of cause-effect interactions of a problem can be evaluated from a synoptic perspective” (Rotmans and Dowlatabadi, 1998). There are two key elements of an integrated assessment approach. First, it must reach beyond the bounds of a single discipline and address more than one sector or one aspect of the problem under

grated assessment modelling (and adopts an interactive social science approach, based on an explicit recognition of the value-laden nature of scientific analysis and modelling, and the need to engage the public and stakeholders in research activities in two ways.

- Work with partner organizations in the community to develop a modelling framework and interface that is relevant and that speaks to the key environmental, social, and economic issues in the region.
- Use an elaborate process of community engagement, whereby interested community members are actively involved in the generation of preferred sustainability scenarios using these modelling tools.

*An integrated assessment approach must reach beyond the bounds of a single discipline and address more than one sector or one aspect of the problem under consideration.*

to reveal what the future will likely be, but to indicate the relative feasibility and implications of different policy goals. Thus, while the emphasis in forecasts is on discovering the underlying structural features of the world that might shape the future, the emphasis in backcasts is on determining the freedom of action, in a policy sense, with respect to possible futures. Development of the QUEST model was guided by a design approach to modelling, which focuses on representing the physical flows of matter and energy through a system (Gault et al., 1987). The use of the model in the process of community engagement was guided by a body of literature called “interactive social science,” which recognizes the need to move beyond traditional extractive social science methods.

Integrated assessment is a rapidly evolving field of research, situated along the boundary zone between science and public policy. It is inherently an interdisciplinary process of “combining, interpreting, and communicating knowledge from diverse

consideration. Second, it must have as a central purpose the informing of policy and decision-making, rather than merely advancing knowledge for its intrinsic value.

### Georgia Basin Futures Project

The Georgia Basin region of western Canada provides a context and focus to explore the integration and potential impact of scenario modelling and decision support tools on place-based sustainability planning. The Georgia Basin Futures Project (GBFP) is an interdisciplinary initiative funded by the Social Sciences and Humanities Research Council and supported by a number of governmental, non-governmental and industry stakeholders. The purpose of the GBFP is to increase public involvement in the discourse about sustainability issues, to explore pathways to sustainability in the region, to create a database of public scenarios, and to evaluate the relationship between the use of computer-based simulation tools and the beliefs, values, and behaviours of users of these tools. The project builds on the tradition of participatory inte-

The core of the project is the GB-QUEST modelling system, a computer-based scenario generation and evaluation system designed to encourage public participation in thinking about sustainability in a regional context. The goal is to acquaint users with the complex realities of decision-making, specifically the uncertainties involved, necessary trade-offs, and the role of subjective values. QUEST invites the user to make informed choices about future patterns of population, economic activity, transportation, how densely urban growth occurs, the style of neighbourhoods, agricultural development, forestry practices, and consumption. The consequences of these choices, represented as scenario outputs, include synoptic views of human well-being, environmental quality, economic and social health, and the policy choices needed to realize these outcomes.



QUEST does not provide a picture of the most likely future. Nor is it intended to reflect a detailed understanding of all the complex systems involved. Rather, it allows the user to learn about the linkages between choices and possible consequences and the trade-offs involved. The model represents a possibility space within which users can explore various pathways toward a desirable future scenario for their region. Collectively, these scenarios represent negotiated conceptual models of regional sustainability, and provide a useful framework for both policy research and strategic planning.

### A Workbench for Policy Research and Social Learning

PATHWAYS is an ontology-based knowledge integration and decision support system being developed as part of the new Sustainable Development through Knowledge Integration Program in the Earth Science Sector of Natural Resources Canada. The system builds on the results of the Georgia Basin Digital Library (Journey et al., 2000; Talwar et al., 2003), and will provide an architectural framework and services for integrating scenario model results and distributed knowledge assets (spatial and non-spatial). In doing so, it promotes an evolving sense of place and understanding of sustainable development issues and strategies in the context of a particular region or community. The system is intended to provide the following capacities.

- Integrate, translate, and visualize existing Web-based natural and social science information and knowledge assets that describe cur-

rent system conditions for a given geographic region, through the use of interoperable semantic Web and data mining technologies.

- Couple these information/knowledge systems with integrated assessment modelling tools to examine both likely and desirable future scenarios for a community or region.

*The model represents a possibility space within which users can explore various pathways toward a desirable future scenario for their region.*

- Assist in the research and development of local, regional, and federal policies that will support pathways toward preferred future scenarios.
- Monitor progress of identified planning objectives using sustainability indicators and related decision-support tools.
- Engage multi-stakeholder community groups in the development and use of these systems in support of specific planning and decision-making functions.

The system provides an interoperable framework for nesting and integrating information and knowledge outputs for a variety of scenario and assessment modelling tools. It is being developed using standards-based Web services technologies and emerging Canadian and international standards for information and system interoperability.

The coupling of Web-based knowledge integration systems and scenario modelling tools within a social learning network provides a venue for

exploring viable sustainable development strategies and building coherence in policy negotiations across jurisdictional boundaries. Together, the approaches in the GBFP and PATHWAYS will contribute to a wider and deeper understanding of environmental, social, and economic issues, and offer the potential for transforming the ways in which regional urban

centres and surrounding rural communities use and share information to make decisions about their collective future.

Both the GBFP and PATHWAYS have been developed to help connect scientists, policy-makers, and the public with the goal of moving beyond the lofty rhetoric of sustainable development to practical and meaningful interventions. QUEST has been used in case studies with the City of Richmond, the municipality of Bowen Island, and staff members of the Greater Vancouver Regional District. Conducted as full-day and half-day workshops, residents from Richmond and Bowen Island participated in a facilitated process to create their scenarios in QUEST. The workshops sparked lively discussions, in the scenario input and output stages, around issues, such as transportation, economic development, population growth, and agricultural land, and have increased demand for further workshops. In the case of Bowen Island, input data and key concepts

in the model results are explained in GBDL, and are available for public perusal. Both GBFP and PATHWAYS are fully functioning systems available for public engagement. Over the coming two years, the critical research goal is to test and evaluate the utility of these knowledge systems in a variety of contexts.

## References

- Caswill, C., and E. Shove. 2000. "Introducing Interactive Social Science." *Science and Public Policy* 27, no. 3: 154-157.
- Des Rosiers, Nathalie. 2002. "The Journey from Research to Policy: Frictions, Impetus, and Translations." *Horizons* 6, no. 1: 3-5.
- Gault, F. et al. 1987. "The Design Approach to Socio-Economic Modelling." *Futures* 19, no. 1: 3-25.
- Jasanoff, S., and B. Wynne. 1998. "Science and Decisionmaking." *Human Choice and Climate Change*, Volume 1 – The Societal Framework, ed. S. Rayner and E. Malone. Columbus, OH: Battelle.
- Journeay, J.M., J.B. Robinson, S.K. Talwar, M. Walsh, D. Biggs, K. McNaney, B. Kay, B. Brodaric, and R. Harrap. 2000. "The Georgia Basin Digital Library: Infrastructure for a Sustainable Future." *GeoCanada2000*, Calgary, Alberta, May 27–June 2, 2000.
- Kaemir, B. et al. 2000. "Involving the Public in Climate and Energy Decisions." *Environmental Monitoring and Assessment* 42, no. 3: 32-42.
- Robinson, J. 1982. "Energy Backcasting: A Proposed Method of Policy Analysis." *Energy Policy* 10, no. 4: 337-344.
- . 2003. "Future Subjective: Backcasting as Social Learning." *Futures* 35: 839-856.
- Rothman, D., J. Robinson, and D. Biggs. 2002. "Signs of Life: Linking Indicators and Models in the Context of QUEST." *Implementing Sustainable Development. Integratd Assessment and Participating Decision-Making Processes*, ed. Hussein Abaza and Andrea Baranzini. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Rotmans, J., and H. Dowlatabadi. 1998. "Integrated Assessment Modeling." *Human Choice and Climate Change*, Volume 3, ed. S. Rayner, and Elizabeth Malone. Columbus, OH: Battelle, pp. 292-377.
- Talwar, S., M. Journeay, R. Harrap, B. Brodaric, J. van Ulden, R. Grant, and S. Denny. 2003. "The Georgia Basin Digital Library Project: A Framework for a Place-Based Exploration of Sustainability Issues." *Geomatica* 57, no. 2: 155-164.
- Tansey, J., J. Carmichael et al. 2002. "The Future Is Not What It Used to Be: Participatory Integrated Assessment in the Georgia Basin." *Global Environmental Change* 12, no. 2: 97-104.
- van Asselt, M., and N. Rijkens-Klomp. 2002. "A Look in the Mirror: Reflection on Participation in Integrated Assessment from a Methodological Perspective." *Global Environmental Change* 12: 167-184.

## Water Protection in Ontario

Currently, water protection in Ontario is controlled on a voluntary basis by municipalities and conservation authorities. This approach has led to strong inconsistencies across the province and has created consequences for Ontario's ability to address some of the most serious threats to drinking water.

The Government of Ontario has recently released a white paper proposing a comprehensive framework to protect the quality and quantity of water resources. This paper will form the basis of rules, funding mechanisms, and incentives to safeguard sources of drinking water.

The white paper proposes three important realizations in the drinking water field: a watershed protection program will incorporate look at the province's ecological ability to protect water (rather than relying on pollution controls); second, legislation will be introduced requiring water source protection plans to ensure that multiple factors exist to protect water catchments; third, more will be required to regulate high-volume users to pay an increasingly increasing amount for the use of the resource.

The white paper can be accessed at: [www.gov.on.ca/prog/ont/33000.htm](http://www.gov.on.ca/prog/ont/33000.htm).  
 (Received March 3, 2004)



## Genomics, Health and Society: Emerging Issues for Public Policy

### Government of Canada Symposium

**March 24-25, 2004**

Genomics holds great potential for growth and prosperity, but it also poses significant legal, social and ethical challenges. If Canada is to reap the potential economic and health benefits of advancements in this field, a wide range of issues will need to be addressed, including those related to privacy and the use of genetic information, intellectual property protection, innovation, and the evaluation, financing and application of genetic tests to health.

The PRI, in partnership with the Canadian Biotechnology Strategy community and the Canadian Biotechnology Advisory Committee, will hold a symposium in March 2004 to examine the public policy implications of genomics.

For additional information on the symposium, contact Sushma Barewal at 613.943.2400 or by e-mail at [s.barewal@prs-srp.gc.ca](mailto:s.barewal@prs-srp.gc.ca).

## PRI-SSHRC Roundtable: Moving Towards a North American Customs Union

**March 26, 2004**

What are some of the policy issues surrounding a potential Canada-United States customs union? Based on preliminary empirical results on the potential economic impacts, this roundtable will examine several issues, including rules of origin, the impact on government revenues and operations, and a common external tariff.

For additional information on this roundtable, contact André Downs at 613.995.3655 or by e-mail at [a.downs@prs-srp.gc.ca](mailto:a.downs@prs-srp.gc.ca).

## Economic Instruments for Freshwater Management in Canada

### PRI Symposium

**June 2004**

This invitational symposium will bring together international and Canadian experts to examine the benefits and drawbacks of increasing the use of economic instruments to manage and conserve freshwater resources in Canada. Topics to be covered include: review of best practices in Canada and other countries; using market forces to allocate water resources; disincentives to the use of market-based instruments; and, ensuring the complementarity of market and other policy instruments to better conserve freshwater resources.

For additional information on this symposium, contact Bernard Cantin at 613.992.3660 or by email at [b.cantin@prs-srp.gc.ca](mailto:b.cantin@prs-srp.gc.ca).

## Génomique, santé et société : Questions émergentes pour les politiques publiques

### Un symposium du Gouvernement du Canada

Les 24 et 25 mars 2004

Le sujet de la génomique renferme un grand potentiel de croissance et de prospérité mais soulève également d'importants défis de façon légale, sociale et éthique. Si le Canada est pour récolter les bénéfices potentiels de l'avancement économique et de la santé dans ce domaine, un large éventail de questions devront être examinées, telles que la protection des renseignements et l'utilisation de l'information génétique, la protection des propriétés intellectuelles, l'innovation et l'évaluation, le financement et l'application des examens génétiques sur la santé.

Le PRP, en collaboration avec le milieu de la stratégie canadienne de la biotechnologie et le Comité consultatif canadien de la biotechnologie tiendront un symposium en mars 2004 pour examiner les implications de la génomique sur les politiques publiques.

Pour plus d'information sur le symposium, veuillez contacter Sushma Barewal au 613.943.2400 ou par courriel à [s.barewal@prs-srp.gc.ca](mailto:s.barewal@prs-srp.gc.ca).

## Table ronde du PRP-CRSHC : Évolution vers une union douanière nord-américaine

Le 26 mars 2004

Quelles sont les grandes questions entourant une éventuelle union douanière Canada-Etats-Unis? S'inspirant des résultats empiriques préliminaires qui concernent l'incidence économique possible d'une union douanière Canada-Etats-Unis, cette table ronde examinera plusieurs questions clés, notamment les règles d'origine, l'incidence sur les recettes publiques et les opérations gouvernementales, et la mise en place d'un tarif extérieur commun.

Pour plus de renseignements, communiquer avec André Downs au 613.995.3655 ou par courriel à [a.downs@prs-srp.gc.ca](mailto:a.downs@prs-srp.gc.ca).

## Instruments économiques pour la gestion de l'eau douce au Canada

### Colloque du PRP

### Juin 2004

Cette rencontre invitera des experts Canadiens et d'ailleurs dans le monde afin d'examiner les avantages et les inconvénients d'un plus grand usage des instruments économiques pour gérer et conserver les ressources en eau douce au Canada. Parmi les sujets qui seront discutés notons: revue des meilleures pratiques au Canada et ailleurs; l'utilisation des forces du marché pour gérer l'accès à la ressource; les facteurs désincitatifs à une plus grande adoption d'instruments marchands; et, assurer la complémentarité des instruments de politique, marchands ou non, pour mieux conserver les ressources en eau douce. Pour plus d'information veuillez communiquer avec Bernard Cantin, 613.992.3660 ou [b.cantin@prs-prp.gc.ca](mailto:b.cantin@prs-prp.gc.ca).



## La protection de l'eau en Ontario

- Kasemir, B. et al., 2000. « Involving the Public in Climate and Energy Decisions », *Environmental Monitoring and Assessment* 42(3): 32-42.
- Robinson, J., 1982. « Energy Backcasting: a Proposed Method of Policy Analysis », *Energy Policy* 10 (4) 337-344.
- Robinson, J., 2003. « Future Subjunctive: Backcasting as Social Learning », *Futures* 35: 839-856.
- Rothman, D., J. Robinson et D. Biggs, 2002. « Signs of Life: Linking Indicators and Models in the Context of QUESST », dans Hussein Abaza et Andrea Baranzini, *Implementing Sustainable Development. Integrated Assessment and Participatory Decision-Making Processes*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Rotmans, J. et H. Dowlatbadi, 1998. « Integrated Assessment Modeling », dans S. Rayner et E. Malone (dir.), *Human Choice and Climate Change*, vol. 3., Battelle, Columbus: 292-377.
- Talwar, S., M. Journeay, R. Harrap, B. Brodaric, J. van Uiden, R. Grant et S. Denny, 2003. « The Georgia Basin Digital Library Project: A Framework for a Place-Based Exploration of Sustainability Issues », *Geomatica* 57(2): 155-164.
- Tansey, J., Carmichael J. et al., 2002. « The Future is Not What It Used to be: Participatory Integrated Assessment in the Georgia Basin », *Global Environmental Change* 12(2): 97-104.
- van Asselt, M. et N. Rijkens-Klompe, 2002. « A Look in the Mirror: Reflection on Participation in Integrated Assessment from a Methodological Perspective », *Global Environmental Change* 12: 167-184.
- Jasanoff, S. et B. Wynne, 1998. « Science and Decisionmaking », dans S. Rayner et E. Malone *Human Choice and Climate Change*, Volume 1 - *The Societal Framework*. Columbus, OH: Battelle Press.
- Journeay, J.M., J.B. Robinson, S.K. Talwar, M. Walsh, D. Biggs, K. McNamee, B. Kay, B. Brodaric et R. Harrap, « The Georgia Basin Digital Library: Infrastructure for a Sustainable Future », *GeoCanada2000*, Calgary, Alberta. 27 mai-2 juin 2000.

## Renvois

demi-journée, les résidents de Richmond et de Bowen Island ont participé à un atelier facilité pour créer des scénarios de QUESST. Ces ateliers ont suscité de vigoureuses discussions, aux étapes de l'entrée des données et des résultats des scénarios, au sujet de questions telles que les transports, le développement économique, la croissance démographique, les terrains agricoles, etc., et ont suscité une plus grande demande pour d'autres ateliers. Dans le cas de Bowen Island, les données d'entrée et les concepts clés qui figuraient dans les résultats du modèle sont expliqués dans GBDL et peuvent être consultés par le public. Le GBFP et PATHWAYS sont des systèmes entièrement opérationnels accessibles au public. Au cours des deux prochaines années, l'objectif critique de la recherche sera de tester et d'évaluer l'utilité de ces systèmes de consultation dans divers contextes.

Le modèle représente un espace d'utilisateurs peuvent explorer divers scénarios d'avenir souhaitable pour des données;

- intégrer, traduire et visualiser l'information sur le Web (quelle contribution les sciences naturelles ou les sciences sociales) et le capital de savoir qui décrit les conditions du système actuel pour une région géographique précise, grâce aux technologies interopérables de Web sémantique et d'exploration des données;

qui s'appliquent à une région ou une communauté précise. Ce système est donc conçu pour :

- coupler ces systèmes d'information et de connaissances à des outils de modélisation des évaluations intégrées afin d'examiner les scénarios à la fois probables et souhaitables pour une collectivité ou une région;
- contribuer à la recherche et l'élaboration de politiques locales, régionales et fédérales qui créeront des sentiers vers les scénarios optimaux;
- surveiller le progrès de certains objectifs de planification, grâce aux indicateurs de durabilité et d'autres outils de soutien à la décision pertinents; et
- mobiliser les groupes communautaires multilatéraux en vue de la création et de l'utilisation de ces systèmes afin de favoriser une planification précise et de soutenir des fonctions de prise de décision.

Ce système fournit un cadre interopérable qui permet d'imbriquer et d'intégrer l'information de sortie et les connaissances pour une série de scénarios et d'outils de modélisation

des évaluations. Pour le concevoir, on utilise des technologies de services Web fondées sur des normes, ainsi que des normes canadiennes et internationales récentes en matière d'information et d'interopérabilité des systèmes. Le jumelage de systèmes d'intégration des connaissances tirées du Web et d'outils de modélisation de scénarios au sein d'un réseau d'apprentissage social fournit une possibilité d'explorer des stratégies de développement durable viables et d'assurer une certaine cohérence dans les négociabilités au sein duquel les acteurs à emprunter vers une leur région.



matisée et les convictions, valeurs et comportements des utilisateurs des outils (Tansey et al., 2002). Le projet se fonde sur la tradition de la modélisation de l'évaluation intégrée participative (p. ex., Kasemir et al., 2000; van Asselt et Rijkens-Klomp, 2002), et permet d'adopter une approche interactive axée sur les sciences sociales, à partir du postulat selon lequel l'analyse scientifique et la modélisation sont fortement chargées de valeurs. On reconnaît également la nécessité de faire participer le public et d'autres intervenants dans les activités de recherche et ce, de deux façons :

- En travaillant avec des organismes-partenaires dans les collectivités afin de créer un cadre de modélisation et une interface pertinente qui reflètent les grandes questions environnementales, sociales et économiques de la région.
- En utilisant un processus élaboré de mobilisation communautaire par lequel les membres des collectivités participeront activement à la création de scénarios optimaux de durabilité grâce à ces outils de modélisation.

Le cœur du projet consiste en un système de modélisation appelé GB-QUEST (Rothman et al., 2002), un système informatisé de création et d'évaluation de scénarios, conçu pour encourager le public à réfléchir à la durabilité dans un contexte régional. L'objectif visé est de familiariser les utilisateurs avec les réalités complexes de la prise de décision, et surtout avec les incertitudes que cela implique, les compromis nécessaires et le rôle des valeurs subjectives. QUEST invite l'utilisateur à faire des choix éclairés sur les futures tendances démographiques, les activités économiques, les transports, la densité à laquelle la croissance urbaine se produit, le style des quartiers, les nouvelles agglomérations, les pratiques forestières et la consommation. Les conséquences de ces choix, représentées par des résultats,

un processus fondamentalement interdisciplinaire qui consiste à [*Traduction*] « combiner, interpréter et communiquer la connaissance tirée de disciplines scientifiques variées, de manière à ce que toute la série des liens de cause à effet que comporte un problème puisse être évaluée dans une perspective synoptique » (Rothmans et Dowlatbadi, 1998). Les approches d'évaluation intégrée comprennent deux éléments clés. D'abord, elles

## *Les approches d'évaluation intégrée doivent dépasser les limites d'une seule discipline et couvrir plus d'un secteur ou d'un aspect du problème étudié.*

politiques à des échelles temporelle et spatiale pertinentes pour les décideurs. L'expression « analyse rétrospective » a été inventée (Robinson 1982, 2003) pour décrire une approche aux études prospectives qui implique de travailler à rebours à partir d'un résultat souhaité, ou d'une série d'objectifs fixés dans l'avenir, jusqu'au moment présent, afin de déterminer la faisabilité physique de cet avenir et les

doivent dépasser les limites d'une seule discipline et couvrir plus d'un secteur ou d'un aspect du problème étudié. Deuxièmement, leur objectif central doit être d'éclairer les politiques et la prise de décision plutôt que de se contenter de faire progresser le savoir.

## **Le projet d'études prospectives du bassin de Georgia**

La région du bassin de Georgia, dans l'ouest du Canada, fournit un contexte d'exploration de l'intégration et de l'incidence potentielle, sur la planification de durabilité locale, des outils de modélisation des scénarios et d'aide à la décision. Le projet d'études prospectives du bassin de Georgia (GBFP) est une initiative interdisciplinaire financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et appuyée par plusieurs intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux, et des représentants de l'industrie. L'objectif du GBFP est d'accroître la participation du public aux débats sur les questions relatives à la durabilité, d'explorer les possibilités de durabilité dans cette région, de créer une base de données de scénarios publics et d'étudier le lien entre l'utilisation d'outils de simulation infor-

mesures politiques nécessaires pour y arriver. À l'inverse des prévisions, les analyses rétrospectives n'ont pas pour but de révéler l'avenir, mais plutôt de nous éclairer sur les implications et la faisabilité relative des différents objectifs politiques. En effet, si, dans les prévisions, on met souvent l'accent sur la découverte des éléments structurels sous-jacents du monde qui peuvent façonner l'avenir, dans les analyses rétrospectives, on essaye d'avantage de déterminer la liberté d'action, dans le sens politique, par rapport aux futurs possibles. La création du modèle QUEST se fonde sur une approche théorique de la modélisation, axée sur la représentation des flux physiques de matière et d'énergie dans un système (Gault et al., 1987). Le recours à ce modèle dans le processus de participation communautaire trouve sa source dans une somme de connaissances appelées « science sociale interactive », dans laquelle on reconnaît la nécessité d'aller au-delà des méthodes extratraditionnelles des sciences sociales (Caswill et Shove, 2000). Située dans la zone frontière entre la science et les politiques publiques, l'évaluation intégrée évolue rapidement dans le domaine de la recherche. C'est

# Explorer les sentiers entre la politique et la science

James Tansey,  
Murray Journeay,  
Sonia Talwar,  
John Robinson et  
Boyan Brodaric

James Tansey,  
John Robinson,  
SDRL, Institute for Resources,  
Environment and Sustainability,  
University of British Columbia  
Sonia Talwar,  
SDRL, Institute for Resources,  
Environment and Sustainability,  
University of British Columbia  
Murray Journeay et  
Boyan Brodaric,  
Ressources naturelles Canada

## Les sentiers entre la politique et la science

Ces dernières décennies, le concept de développement durable a inspiré le monde des politiques et c'est le principe directeur de nombreuses initiatives canadiennes de politiques stratégiques. Bien que cette notion soit généralement reconnue, il existe au Canada un sentiment de désillusion croissant dû au manque de progrès dans l'application des stratégies de développement durable. On semble penser que le concept de durabilité revient souvent à de nobles ambitions, qui se traduisent rarement par le genre de changement structurel nécessaire pour réduire l'incidence des activités humaines sur l'environnement. Le manque de conviction du public à reconnaître le besoin de tels changements structurels représente un obstacle majeur à la durabilité. Peut-être ce phénomène résulte-t-il d'une perte de confiance envers les institutions gouvernementales et d'un manque d'intérêt envers l'engagement civique, perçu comme technocrate et dérisoire. Pourtant, il est clair que les gouvernements ne peuvent prendre des décisions politiques qui entraînent des changements importants sans le soutien de la population. Il est essentiel de trouver de nouveaux moyens de faire participer le public aux enjeux complexes de politiques publiques qui concernent la durabilité, pour que celui-ci comprenne mieux les compromis politiques et qu'il sache lesquels de ces choix et compromis sont acceptables.

Dans un numéro récent d'*Horizons* (vol. 6, n° 1, 2003), Nathalie Des Rosiers nous rappelle que « le passage de la recherche à la politique ne devrait pas être un aller simple, mais plutôt représenter une navette incertaine et soutenue entre les décideurs, les universitaires et le grand public. » Dans cet article, nous décrivons les résultats d'un effort conjoint en vue de recueillir la participation d'une série de

collectivités et de groupes d'intervenants à une discussion cohérente sur les questions de durabilité dans la région du bassin de Georgia, dans l'Ouest canadien. En effet, on peut explorer des sentiers éventuels entre la politique et la science grâce à des scénarios rétrospectifs axés sur les utilisateurs et à des modèles intégrés d'évaluation. Nous exposons la conception d'un cadre intégré de soutien aux décisions, mis sur pied en partenariat avec le Secteur des sciences de la Terre de Ressources naturelles Canada (PATHWAYS), dans lequel ces outils de modélisation peuvent être imbriqués, ce qui facilite l'analyse et la négociation de stratégies cohérentes de développement durable qui dépassent les limites de juridiction entre zones de compétences ou domaines.

## Analyse rétrospective et évaluation intégrée

Il existe une longue tradition d'études prospectives dans le domaine environnemental et l'on a mis en évidence quatre préoccupations clés. La première tient au fait que l'on fasse de la recherche qui intègre l'analyse en science naturelles et physiques des systèmes environnementaux aux sciences humaines en interaction avec l'environnement. La deuxième porte sur le besoin de se concentrer sur l'avenir ainsi que sur l'étude des différentes façons dont nous pouvons travailler, collectivement ou individuellement, à une meilleure durabilité. Troisièmement, on reconnaît de plus en plus le besoin de faire participer différents intervenants au processus de recherche lui-même. Enfin, on cherche à trouver une échelle temporelle et spatiale d'analyse qui soit adéquate. Si des questions comme celle des changements climatiques sont fondamentalement mondiales par leur portée, il faut entreprendre des recherches véritablement axées sur les problèmes et les



## sanbyspots

incidence sur la qualité de l'eau. Les lacunes les plus préoccupantes concernent les données sur les barrages et les travaux de dérivation, sur les écoulements des sites d'enfouissement, des terres agricoles et des zones urbaines; ainsi que sur les effluents industriels et les agents pathogènes d'origine hydrique. Nous disposons bien de certaines données d'ordre national, mais celles-ci sont incomplètes. A titre d'exemple, l'Inventaire national des rejets de polluants répertorie tous les rejets hydriques d'établissements qui répondent à certains critères de divulgation. Toutefois, certaines sources d'émission importantes sont exclues de l'inventaire, ce qui rend impossible l'évaluation des émissions totales de certains polluants.

De meilleures données sur l'utilisation et la qualité de l'eau ne sont toutefois que deux des aspects problématiques. Parmi les autres questions ayant trait à l'eau en tant que composante du capital naturel et requérant une information plus complète, on trouve notamment les réserves et les mouvements d'eaux souterraines, les écoulements d'eau de surface (dans certains bassins hydrographiques), l'utilisation de l'eau et le traitement des eaux usées dans les zones rurales, l'érosion des sols, le dépôt de polluants aéroportés, l'évapotranspiration et l'évaporation, ainsi que les changements dans l'utilisation des terres ou de type de couverture. Il est évident que la collecte de toutes les données nécessaires à la création d'un compte d'actif intégral exigerait un effort concerté et un important investissement à long terme. Voici, cependant, trois initiatives qui pourraient être mises en place à court terme

## les lacunes

Premièrement, il serait possible de financer une nouvelle EUEI. Correctement conçue, cette dernière fournirait des données désagregées par bassin hydrographique. Afin d'alléger le fardeau des répondants, l'étude pourrait être subdivisée, avec un questionnaire bimanuel pour les gros consommateurs et un questionnaire quinquennal pour les autres. L'information sur l'utilisation

### Note

Page consultée le 6 janvier 2004.

Canada-Sudreport\_E.pai>  
Page consultée le 6 janvier 2004.

Canada-SDIreport\_E.pdf>

Indicators/Program\_Research/Stats

ode proposee. <[www.nitee-inc.ca/eng/programs/Current\\_Programs/SD](http://www.nitee-inc.ca/eng/programs/Current_Programs/SD)

ment durable en fonction du capital : Méth-

nement et l'économie, 2001. Etablir des

Table ronde nationale sur l'environnement

# Information nécessaire pour évaluer l'utilisation durable des ressources en eau

Robert Smith  
Statistique Canada

Robert Smith  
est directeur,  
Division des comptes et de  
la statistique de l'environnement  
à Statistique Canada.

Statistique Canada a adopté une « approche axée sur la notion de capital » en matière de collecte d'information relative au développement durable. L'objectif de l'agence est de suivre de près les stocks et les flux des divers éléments d'actif qui favorisent le développement humain à long terme. L'ensemble de ces éléments représente la richesse de notre nation – c'est-à-dire ce que la génération actuelle doit transmettre pour que les générations futures aient au moins les mêmes options de développement que nous. Cet actif peut se subdiviser en plusieurs catégories de capital, dont le *capital naturel* – le bois, les réserves pétrolières, les gisements miniers et d'autres ressources qui constituent les fondements de notre économie. Il comprend également les terres offrant l'espace nécessaire au déploiement des activités humaines, ainsi que les écosystèmes qui fournissent les nombreux éléments environnementaux indispensables à notre bien-être. Afin de garantir la compatibilité de l'information sur le capital naturel et celle sur les autres formes de capital, Statistique Canada rassemble les données pertinentes dans une série de comptes environnementaux étroitement liés aux comptes nationaux.

## Besoins en information sur l'eau – l'optique du capital naturel

Élément central du capital naturel, l'eau est à la fois une matière première utilisée par les entreprises et les particuliers, et une composante d'écosystèmes en bonne santé. Malheureusement, la connaissance que nous avons actuellement des ressources en eau du Canada ne reflète pas cette importance. Il existe en effet de telles lacunes statistiques que la création d'un compte d'actif intégral pour l'eau est pour l'instant impossible. Les don-

nées existantes ont limité Statistique Canada à la production d'un compte partiel mesurant le taux de renouvellement des eaux de surface. L'une des lacunes qui empêchent la création d'un compte hydrique plus complet concerne la quantité d'eau utilisée dans le cadre des activités économiques. Les industries manufacturières, par exemple, consomment beaucoup d'eau, et l'information sur ces usages est essentielle à l'évaluation des besoins en eau. Par le passé, l'étude sur l'utilisation de l'eau dans l'industrie (EULI), effectuée tous les cinq ans entre 1976 et 1996, était une source d'information précieuse en la matière. En raison de l'absence des ressources nécessaires à la conduite de l'étude en 2001, nous manquons aujourd'hui cruellement de données actualisées. Statistique Canada et Environnement Canada examinent différentes possibilités pour remettre à jour ces données, mais l'accès aux ressources nécessaires reste limité. Outre la mise à jour de l'EULI, il serait souhaitable de recueillir les données concernant les utilisateurs d'eau qui n'ont pas été pris en compte dans cette étude, tels que les agriculteurs, les grands établissements publics et les particuliers.

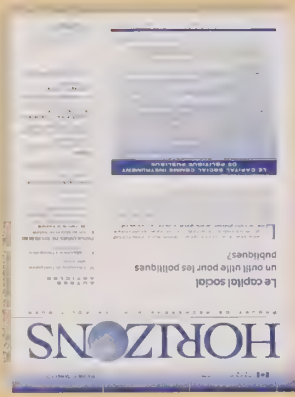
Le manque d'information sur la qualité de l'eau constitue une autre lacune importante. Il n'existe en effet aucun système de surveillance national permettant de suivre les tendances en cette matière. On trouve certes des systèmes à l'échelle provinciale, mais les renseignements recueillis varient d'une province à l'autre. Il semble donc peu probable que l'on puisse parvenir à une mesure nationale à partir de ces sources d'information. En plus de l'insuffisance des mesures directes, il faut également souligner la pauvreté des données sur les facteurs ayant une

Lorsqu'il s'agit d'évaluer les progrès accomplis sur la voie du développement durable, les besoins en information sont considérables. Il faut en effet mesurer presque tous les aspects de l'interaction entre la société et l'environnement, d'où la nécessité d'avoir un solide encadrement statistique, sans lequel l'information manquera de cohérence et sera, par conséquent, bien moins utile pour l'analyse d'enjeux politiques complexes.



# Projet de recherche sur les politiques Publications récentes disponibles au [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)

**Décembre 2003**  
*Horizons : Le capital social*  
 Que ce soit le rôle des réseaux sociaux dans l'obtention d'un emploi ou le renforcement de la capacité d'adaptation économique des collectivités, le numéro d'*Horizons* sur le capital social dégage les faits saillants des constats préliminaires du projet du PRR sur le capital social. En plus, il présente certaines études récentes menées sur le sujet en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans différentes régions du Canada.



**Novembre 2003**  
*Faire avancer le développement durable au Canada - Enjeux en vue de l'élaboration de politiques et besoins en matière de recherche*  
 Le document décrit les sept plus grands enjeux auquel fait face le Canada dans le domaine du développement durable, en dehors des changements climatiques. Le rapport a bénéficié de commentaires d'analystes provenant d'une dizaine de ministères fédéraux et de chercheurs du monde académique.



la somme de nos efforts plutôt que comme une composante d'une stratégie globale. On pourrait faire une analogie avec les soins de santé : un réseau de soins de santé robuste comporte des mesures de prévention, de réadaptation, des soins de longue durée, etc., jusqu'au service d'urgence où des mesures de dernier recours sont mises en œuvre pour sauver la vie des gens. Et bien que la salle d'urgence soit dans la mire du public, elle ne constitue pas en elle-même un réseau de soins de santé. Il ne faut pas perdre de vue que la LEP est en quelque sorte la salle d'urgence de la biodiversité : elle est une mesure de dernier ressort pour sauver les espèces menacées. Il est naturellement très important d'avoir une telle salle d'urgence dans notre système de protection de la biodiversité, et de plus, qu'elle fonctionne bien, mais ne nous y trompons pas : la LEP n'est pas l'unique mécanisme de protection de la biodiversité au Canada. Non seulement elle ne l'est pas, mais elle n'est pas non plus censée l'être.

et autres aires du patrimoine protégées à l'échelle fédérale (comme les raquettes de l'Est, les coulèvres obscures, etc.); et le ministre de l'Environnement, a la responsabilité des autres espèces que l'on retrouve sur les terres domaniales, étant entendu que les provinces et les territoires prennent des mesures et assurent l'application des interdictions visant la conservation des espèces en péril relatives de leur compétence. Comme de nombreuses espèces en péril tombent sous l'autorité des provinces et territoriales, la LEP préconise un mode de protection de l'habitat fondé sur l'intendance coopérative. Cette approche vaut aussi entre les organismes fédéraux. Par exemple, de nombreux oiseaux migrateurs, dont la grue blanche, sont protégés en vertu d'une collaboration interministérielle. Toutefois, ce sont les ministres compétents qui ont l'ultime responsabilité de veiller à ce que les individus des espèces de leur ressort, leurs gîtes et leur habitat essentiel soient efficacement protégés dans des délais prescrits. La LEP exige la coordination des lois fédérales existantes s'appliquant à une échelle interministérielle et, dans la mesure du possible, leur intégration aux lois et initiatives provinciales et territoriales.

La première étape est l'inscription des espèces au registre. La classification des espèces est effectuée par un organisme indépendant, le Comité sur la situation des espèces

suit de la page 65

l'existence même d'un mécanisme d'indemnisation soulèvera bien des discussions, puisqu'il a trait à un sujet foncièrement litigieux. Par exemple, au Canada, la planification de l'utilisation des terres municipales repose sur la présomption légale selon laquelle la détermination de cette utilisation est une prérogative de la Couronne; par ailleurs, le réaménagement ou le zonage ne donne pas droit à des indemnités. En général, il n'y a d'indemnisation que dans les cas d'occupation physique d'une terre, c'est-à-dire d'expropriation. Il s'agit là d'une question très complexe que je ne traitai pas ici en profondeur. Je me

bornai à dire qu'il sera très difficile de régler les questions d'indemnisation en vertu de la LEP sans porter atteinte aux principes qui, de longue date, président à la planification de l'utilisation des terres au Canada. De plus, l'application de la LEP sur les terres des Premières nations et l'action avec les peuples autochtones en général posent toutes sortes d'autres problèmes de politique et opérationnels, bien trop complexes pour en parler dans le cadre d'une entrevue. Là encore, permettez-moi de résumer en disant que cette question restera au centre de nos préoccupations pendant encore longtemps.

**Horizons :** L'adoption de la LEP pose-t-elle des risques en matière de politique publique?

**HARRIS :** Comme toute autre nouvelle loi ou programme, la LEP soulève l'intérêt du public, et de ce fait engendre de grandes attentes chez de nombreux intéressés. L'intérêt est d'autant plus vif dans le cas de la LEP que le processus d'élaboration et de mise en œuvre a été long et laborieux. D'après moi, l'un des plus grands risques politiques à court terme est donc que la LEP éclipse l'objectif plus général de la conservation proactive de la biodiversité, c'est-à-dire que le public et les décideurs interprètent la LEP comme

en péril au Canada (COSEPA), qui émet des recommandations à l'intention des ministères. En adressant les recommandations à l'Environnement, la LEP a, en quelque sorte, officialisé la procédure de classification. Le Cabinet peut ensuite, sur la recommandation du ministre, ajouter une espèce au registre. Seules les espèces inscrites au registre peuvent bénéficier de la pleine protection de la LEP.

L'approche concernant la protection de l'habitat essentiel, élaborée de façon à assurer une grande souplesse, peut faire intervenir diverses mesures non exclusives, comme l'intendance volontaire, l'interdiction générale et la désignation d'autres protégés. En fait, la mesure de protection privilégiée par la LEP est celle de l'intendance volontaire. Toutefois, en cas d'échec des mesures collectives précédentes, la LEP prévoit un « filet de sécurité réglementaire » pan-canadien : le Cabinet peut prendre toute mesure d'urgence nécessaire à la protection de l'habitat essentiel dans le cas où des mesures d'intendance ne peuvent être mises en place. Enfin, la LEP renferme une clause habilitante d'indemnisation des propriétaires de terrains ayant subi des pertes exceptionnelles à la suite de l'application d'une restriction d'utilisation.



## La Loi sur les espèces en péril : Ce qu'il faut savoir

**S**elon les dispositions de la loi, les espèces feront l'objet d'un processus d'évaluation scientifique indépendant et rigoureux, qui ne dépend pas du gouvernement fédéral. *La loi sur les espèces en péril* préconise l'élaboration de plans de rétablissement pour les espèces jugées les plus en péril et, en reconnaissance du rôle essentiel que jouent les peuples autochtones en matière de conservation de la faune, la formation d'un Conseil autochtone national sur les espèces en péril. La LEP exige que l'habitat essentiel des espèces menacées soit efficacement protégé, qu'il se trouve sur un territoire domanial, provincial ou privé. Elle vise à mettre en place l'autorité coopérative et législative nécessaire pour protéger les habitats menacés, où qu'ils se trouvent. On notera avec intérêt que la définition de la LEP de « territoire domanial » inclut les terres, les eaux intérieures, la mer territoriale du Canada et les réserves ou autres terres qui ont été mises de côté à l'usage et au profit d'une bande en application de la *Loi sur les Indiens*. Cette disposition de la LEP sera vraisemblablement la

les ministres fédéraux peuvent-ils s'y prendre? Au Canada, plus particulièrement dans le sud du pays, la transformation des habitats est malheureusement imputable à des causes indépendantes de la volonté du gouvernement fédéral; par exemple, la planification de l'utilisation des terres publiques et privées relève des administrations provinciales et municipales qui doivent, bien entendu, tenter de concilier des intérêts divergents. Il est vrai que la LEP contient un certain nombre de dispositions dérogeant à l'usage abusif de ces ministères, mais l'usage abusif de ces dispositions risquant d'avoir d'importantes répercussions intergouvernementales, je pense qu'elles seront invokées avec circonspection. Il faut aussi se souvenir que les mesures comme le filet de sécurité fédéral (voir l'encadré) misent sur la préservation des habitats et des populations dans leur situation actuelle plutôt que sur toutes les étapes nécessaires à leur rétablissement. Le défi est donc le suivant : les ministères fédéraux sont légalement responsables de résultats qui ne peuvent, de façon réaliste, être atteints que par l'entremise de mécanismes qui ne sont pas directement de leur ressort. En bref, la clé est la coopération de ceux qui disposent des outils pour favoriser le rétablissement des espèces.

**HORIZONS :** Vous avez dit qu'il s'agit de la loi principale, ce qui laisse supposer qu'il y en a d'autres. Pouvez-vous brièvement nous en indiquer quelques autres?

**HARRIS :** En fait, ils sont nombreux. Le premier qui me vient à l'esprit porte sur les interdictions et restrictions concernant l'utilisation des terres et des ressources que beaucoup verront dans la LEP, qui obligeront à d'importantes circonspection qu'auparavant, du moins au palier fédéral, quant à la prise des décisions sur les espèces en péril. Par exemple, dans la mesure où l'inscription de nouvelles espèces au registre aura désormais des conséquences plus importantes qu'avant, la façon de déterminer celles qui devront y figurer retiendra davantage l'attention du public et risque d'être sujette à litige. C'est en tout cas l'expérience aux États-Unis avec leur *Endangered Species Act*. Le défi est donc de s'assurer que la décision ministérielle d'ajouter une espèce au registre s'appuie sur des données scientifiques solides et défendables. C'est plus facile à dire qu'à faire, surtout dans le cas d'espèces pour lesquelles les données sont rares.

Une autre question de politique internationale est la question de l'indemnisation pour pertes exceptionnelles dans le cadre de l'application de restrictions d'habitat critiques à une propriété. Bien qu'il s'agisse d'une disposition habilitante et non obligatoire,

plus controversée, puisque sa portée englobe l'utilisation des terres publiques et privées. La LEP sert de complément à d'autres initiatives fédérales et provinciales qui visent la conservation des espèces d'habitats et désigne trois « ministères compétents » pour assurer la protection de l'habitat essentiel des espèces relevant de leur ressort respectif. Les mécanismes de protection des habitats essentiels varient selon le type d'espèce et le lieu occupé pendant une partie ou toute leur vie. Tous les types d'habitat qui existent au Canada sont du ressort de trois organismes fédéraux et les trois « ministères compétents » suivants sont responsables de la protection des habitats essentiels des espèces menacées dans l'ensemble du pays : Environnement, Patrimoine canadien, Pêches et Océans. Le ministre des Pêches et des Océans est responsable de la protection et du rétablissement des espèces aquatiques (poissons, mammifères marins, etc.); le ministre du Patrimoine canadien, par l'entremise de l'Agence Parcs Canada, est responsable des espèces qui se trouvent principalement dans les parcs nationaux, les sites historiques

suit à la page 66

# La législation, les juridictions et la Loi sur les espèces en péril

Ruth Waldick  
Projet de recherche  
sur les politiques  
et  
Environnement Canada

Ruth Waldick est analyste des politiques au sein de la division de la Conservation des habitats d'Environnement Canada. En détachement à temps-partiel auprès du PRR, elle collabore également au Projet de recherche sur le développement durable.

L'activité humaine contribue à l'extinction d'espèces partout dans le monde à un rythme jamais vu depuis 2 millions d'années. Au cours des dernières décennies, le Comité sur la situation des espèces en péril (COSEPAC) a répertorié 340 espèces menacées de disparition au Canada, la plupart à cause de la perte ou de la dégradation de leur habitat.

En vertu de la loi canadienne, la protection des espèces et de leur habitat est une responsabilité partagée entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales. La plupart des provinces ont élaboré leurs propres lois pour protéger les espèces en péril. En décembre 2002, au terme de près d'une décennie de démarches législatives, la première loi fédérale visant la protection des espèces en péril au Canada a reçu la sanction royale (*Loi sur les espèces en péril*, LEP, projet de loi C-5).

La vaste autorité que confère la Loi au gouvernement fédéral et l'attribution des responsabilités en matière de protection des espèces en péril entre trois ministères (Environnement, Pêches et Océans, Patrimoine canadien), soulèvent un certain nombre de questions de politiques intéressantes. Pour examiner certains des enjeux de politique clés auxquels se trouve confronté le Service canadien de la faune (la division d'Environnement Canada responsable de la partie de la Loi portant sur l'habitat essentiel), *Horizons* a interviewé Ken Hartis, chef de la division de la conservation des habitats au Service canadien de la faune (SCF).

**HORIZONS** : La LEP est une loi complexe et controversée. Quelle en est l'origine?

**KEN HARRIS** : La réponse brève est que la LEP est le fruit de l'engagement international du Canada, à la Convention sur la diversité biologique voilà dix ans, d'élaborer une loi nationale sur les espèces en péril. Il existe toujours une réponse plus longue, mais sans doute plus exacte, à savoir le besoin de la communauté oeuvrant à la protection de la biodiversité d'élaborer un outil législatif unique qui permettrait à toutes les parties prenantes de travailler de concert et qui établirait de façon précise la responsabilité politique afin d'atteindre certains objectifs de façon cohérente au niveau national.

**HORIZONS** : Quel est le plus grand défi politique associé à la LEP?

**HARRIS** : Du point de vue de l'administration fédérale, le principal défi repose sur le fait que la Loi confie à trois ministères fédéraux (Environnement, Pêches et Océans, Patrimoine canadien) la responsabilité finale des réalisations et des résultats des programmes alors que les mécanismes mis en œuvre pour atteindre ces résultats ne sont pas du ressort direct du gouvernement fédéral. Si, par exemple, on examine les principales raisons de la diminution des espèces officiellement menacées au Canada, on constate rapidement que la principale cause de ce phénomène est la dégradation et la destruction de l'habitat. Il faut donc rétablir ces espèces en péril, renverser ou du moins atténuer les facteurs qui dégradent leur habitat. Mais comment



## Le capital social & l'œuvre

Al. Boudreau, *Capital social et œuvre*, Éditions Écosociété, 2003, 190 pages, 12,95 \$.

Le capital social est une ressource précieuse pour les individus et les organisations. Il permet de créer des liens, de partager des informations, de résoudre des problèmes et de réaliser des projets. Dans ce livre, Al. Boudreau explore comment le capital social peut être utilisé pour améliorer la qualité de la vie et l'efficacité des organisations.

Le livre est divisé en deux parties. La première partie traite du capital social en général, de sa définition, de ses caractéristiques et de ses avantages. La deuxième partie traite du capital social dans le contexte de l'œuvre, de la manière dont il peut être utilisé pour améliorer la qualité de la vie et l'efficacité des organisations.

Le livre est écrit de manière accessible et engageante. Il est riche en exemples et en données. Il est une lecture intéressante pour tous ceux qui s'intéressent au capital social et à son rôle dans la vie et dans le travail.

immigrants et la gestion de la diversité. Des résultats de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada, ainsi que d'autres recherches, indiquent à la fois que les réseaux des immigrants sont incroyablement importants pour favoriser le processus d'intégration, mais que l'intérêt actuel axé sur le capital humain présente des limites en matière d'intégration au marché du travail. Ainsi, le projet sur le capital social du PRP sera maintenant consacré à faire des analyses supplémentaires de politiques précises dans le but de faire ressortir le rôle des réseaux sociaux dans l'atteinte d'objectifs divers<sup>3</sup>.

## Notes

- 1 Le projet du PRP sur le capital social a été abordé dans le dernier numéro d'*Horizons* (vol. 6, no 3).
- 2 Judge, Robert, 2003, « Le capital social : Bâtir Les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques » dans *Horizons*, vol. 6, no 3, p. 7-12.
- 3 Le rapport complet de la conférence conjointe du PRP-OCDE, « Les possibilités et défis de la diversité : un rôle pour le capital social? » traite du même sujet. Ce rapport est disponible sur le site web du PRP au <[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)>.

cadre, et de proposer une suite au projet si le cadre de référence devait passer essentiellement d'un exercice universitaire à un effort susceptible d'apporter un contenu réel à l'élaboration de politiques et de programmes.

Par exemple, les participants ont fait des suggestions concrètes en vue d'améliorer les outils de mesure du capital social. Le fait d'opter pour une approche fondée sur les réseaux dans la conceptualisation du capital social permet de préciser de nombreuses préoccupations et possibilités relatives à la mesure. Les principaux outils de mesure pourraient comprendre des générateurs de position sociale : on demande à des individus d'indiquer diverses professions d'autres personnes de leur réseau, ce qui révèle la diversité et le genre de soutien disponibles dans l'ensemble de leur réseau de contacts. De même, il est possible d'utiliser un générateur de ressources où on peut demander aux répondants quelles sont les ressources auxquelles ils ont accès dans leur réseau. Par exemple, on peut demander aux répondants s'ils connaissent une personne à qui ils peuvent emprunter de l'argent, ou s'ils peuvent se tourner vers quelqu'un, à la dernière minute, pour faire garder leur enfant. Bien que ces méthodes présentent des limites et ne devraient pas exclure la mesure d'autres variables importantes en matière de recherche sur le capital social, elles présentent tout de même un outil solide et normalisé pour l'étude des rôles potentiels du capital social.

Le message le plus clair, tant du côté des universitaires que des représentants du gouvernement, a sans doute porté sur l'importance d'examiner des politiques concrètes répondant aux priorités du gouvernement fédéral. Par exemple, un secteur prioritaire du gouvernement fédéral présentant un potentiel énorme en vue de l'inclusion du capital social est l'intégration des

# L'avancement de la recherche sur le capital social

## Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC

Le 20 octobre 2003  
Ottawa (Ontario)

Lori Brooks  
Projet de recherche sur les politiques

Lori Brooks  
est adjointe à la recherche au  
Projet de recherche sur les politiques.

Note du rédacteur en chef

Les tables rondes de recherche du PRP-CRSHC sont le résultat d'un effort conjoint du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et du Projet de recherche sur les politiques (PRP). L'objectif est d'améliorer la qualité du transfert du savoir entre les universitaires et les responsables de la conception et de l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux.

Comment la notion de capital social peut-elle orienter les politiques fédérales et les programmes de développement? Pour débattre de la question, l'équipe du projet sur le capital social comme instrument de politiques publiques du Projet de recherche sur les politiques (PRP) a organisé une table ronde PRP-CRSHC intitulée « L'évaluation d'une approche réseau du capital social dans une perspective d'élaboration de politiques ». Des universitaires canadiens dont les travaux ont porté sur le capital social et des hauts fonctionnaires de divers ministères y ont participé, ainsi que des représentants du PRP, du CRSHC et de certains organismes de recherche. Leurs discussions ont confirmé les pertinences du cadre d'analyse proposé par le PRP, mais ont aussi mis en relief les prochaines étapes importantes à considérer, si l'on souhaite intégrer des éléments du capital social à l'élaboration de politiques et de programmes.

Malgré un intérêt croissant pour le capital social, des fonctionnaires de tous les coins du monde ont fait remarquer que la confusion entourant sa définition a retardé les efforts déployés pour maîtriser la notion. Après avoir étudié la littérature pertinente, le PRP a priorisé l'élaboration d'un cadre conceptuel théorique à des fins stratégiques. À la suite d'une réunion interministérielle tenue en juin 2003, il a été entendu qu'une définition plus fine du capital social constituerait un fondement des plus utiles pour l'élaboration de politiques publiques.

S'appuyant sur une approche fondée sur les réseaux, le PRP a rédigé un document de travail établissant un cadre dans lequel le capital social désigne les réseaux de relations sociales dominant accès aux ressources et aux appuis nécessaires. Le cadre de travail propose est une approche systémique permettant d'examiner de quelle manière le capital social se développe, comment il fonctionne et comment il peut concourir à l'atteinte de divers résultats.

Comme l'écrivait Robert Judge dans le dernier numéro d'*Horizons*<sup>2</sup>, une approche réseau est différente de l'approche fonctionnaliste largement répandue, laquelle inclut, dans la définition du capital social, toutes les ressources sociales qui facilitent l'action collective. Bien qu'elle présente des avantages, il semble que l'approche fonctionnaliste n'offre pas les conditions les plus favorables à son application aux politiques publiques, en raison de la fusion des caractéristiques, des déterminants et des résultats et de l'ajout de processus parfois contradictoires sous une seule étiquette. Cela dit, le cadre de travail proposé par PRP cherche à exploiter les deux approches. Par exemple, il ne propose pas d'abandonner les études relatives aux questions de confiance ou d'efficacité des institutions, mais plutôt de définir ces phénomènes de façon distincte, de manière à établir et à étudier plus à fond leurs rapports mutuels avec les réseaux sociaux.

Pour la plupart, les participants à la table ronde ont bien accueilli l'approche proposée dans le cadre de référence du PRP. La définition retenue par le PRP permet l'intégration d'un large éventail de variables jugées importantes dans la littérature. La table ronde a permis de formuler certaines modifications possibles au



Nous pouvons nous attendre à voir la mise en place de plus en plus de programmes expérimentaux de soutien aux actifs au Canada, peut-être sous la forme d'un fonds en fiducie pour les enfants en plus de prestations sous celle d'une aide accrue aux comptes d'épargne individuelle/de développement pour les familles pauvres. Nous pouvons sans doute tirer des leçons de ces expériences, mais il serait préférable d'en supprimer l'élément lié à l'épargne forcée. Il est également absolument essentiel d'éviter de détourner les sources de financement de certains programmes en place pour subventionner l'éducation pendant la petite enfance, la formation, l'enseignement supérieur, l'amélioration du logement et l'accès à la propriété, et qui permettent d'accroître les actifs des personnes et des familles à faibles revenus. Généralement, ces types de programmes sont plus efficaces et efficients en raison de frais généraux plus bas et mieux ciblés, et de la nécessité d'augmenter l'offre plutôt qu'unique-ment la demande.

L'expérience a également démontré que les taux de rendement des moyens d'épargne individuelle sont volatils sur de courtes périodes et qu'ils sont également sujets à fluctuation à long terme. Les taux de rendement réels peuvent varier énormément dans le temps, et la conjoncture des marchés au moment où les fonds arrivent à échéance peut différer de beaucoup. Différentes cohortes de personnes retireront donc des avantages très variables d'un même versement initial en raison des vicissitudes des marchés financiers et des taux d'intérêt. Il est manifeste que ces préoccupations s'amplifient selon les types d'épargne à long terme comme les comptes personnels à vie, dans lesquels certains voient peut-être un nouvel instrument de politique sociale.

différer de beaucoup. Différentes cohortes de personnes retireront donc des avantages très variables d'un même versement initial en raison des vicissitudes des marchés financiers et des taux d'intérêt. Il est manifeste que ces préoccupations s'amplifient selon les types d'épargne à long terme comme les comptes personnels à vie, dans lesquels certains voient peut-être un nouvel instrument de politique sociale.

## Pourquoi obliger les pauvres à épargner?

Les pauvres ont un urgent besoin de revenus et de ressources. Il est pervers de récompenser les épargnes réalisées à même de très faibles revenus, car ces épargnes peuvent très bien être faites au détriment de besoins fondamentaux, comme l'alimentation, un logement décent et des soins médicaux. (C'est pourquoi les taux de participation aux programmes expérimentaux semblent extrêmement bas, et les ressources accumulées plutôt modestes.) Si nous voulons (comme nous devrions le faire) donner davantage accès à l'acquisition d'actifs chez les pauvres, pourquoi les obliger à épargner?

Il est utile de signaler, dans ce contexte, que les transferts d'assez grosses sommes en un versement forfaitaire aux familles à faibles revenus, par opposition à des versements mensuels, peuvent avoir des effets positifs très marqués. Ainsi, le crédit d'impôt annuel pour revenus gagnés aux États-Unis semble avoir d'autres usages que le supplément mensuel aux revenus puisqu'on peut s'en servir pour financer de gros achats, notamment verser un acompte sur l'acquisition d'une maison ou acheter une voiture. Cela semblerait amplement justifier les transferts d'actifs pour compléter les transferts de revenu.

## Pourquoi ne pas investir dans des programmes, des mesures de soutien et des services publics?

Il est évident que la mise en place de programmes axés sur les actifs se fait au détriment d'autres dépenses publiques, qui pourraient permettre d'accroître les ressources en capital ou à long terme des personnes et familles à faibles revenus. Des mesures plus directes comprendraient des programmes d'éducation destinés à la petite enfance, des programmes de formation ciblée et des subventions à l'accès à l'enseignement supérieur afin d'énrichir le capital humain des personnes et des ménages à faibles revenus; des subventions directes à des logements sociaux abordables; et du soutien communautaire et à l'emploi pour les personnes handicapées.

Du point de vue de l'utilisation efficace des fonds publics, les taux de rendement de nombreux programmes publics sont sans doute plus élevés que leurs taux de rendement financier. Le Child Trust Fund du R.-U. semble une façon particulièrement contestable de se rapprocher de l'objectif déclaré d'égalité des chances par rapport à d'autres solutions, comme l'expansion des programmes d'éducation destinés à la petite enfance ou le subventionnement des frais de scolarité au niveau postsecondaire. S'il n'est pas possible de calculer de façon précise les taux de rendement individuel et social d'un investissement en éducation, il existe de nombreuses preuves à l'effet qu'ils sont nettement supérieurs à un taux de rendement financier réel à long terme de l'ordre de trois pour cent.

Par ailleurs, l'augmentation de l'actif des particuliers n'aura pas nécessairement pour effet d'augmenter le nombre d'investissements que les promoteurs espèrent voir les personnes et ménages à faibles revenus réaliser à mesure que leurs comptes d'épargne

### positifs très marqués.

## Il est utile de signaler que les transferts d'assez grosses sommes en un versement forfaitaire aux familles à faibles revenus, par opposition à des versements mensuels, peuvent avoir des effets

à faibles revenus, qu'il s'agisse d'un logement, de compétences, d'une formation ou d'études supérieures. L'hypothèse sous-jacente selon laquelle il est préférable de voir des particuliers acheter ce qu'ils souhaitent sur le marché est elle aussi contestable, à tout le moins pour certains investissements, surtout l'acquisition de compétences pour avoir accès à de meilleurs

## L'épargne individuelle représentée-t-elle une façon efficace d'accumuler des actifs?

Comme le montre l'exemple bien connu des REER par rapport aux régimes de retraite publics comme le Régime de pensions du Canada/le Régime de rentes du Québec, les frais généraux afférents aux moyens d'épargne individuelle peuvent être très élevés. Sans doute les institutions financières du R.-U. s'approprient-elles à percevoir de un à deux pour cent par année pour administrer les comptes du Child Trust Fund.



## Notons en particulier les allusions à une culture victorienne de promotion de l'économie chez les pauvres sans ressources.

Un nouveau programme, de portée plus générale, le Child Trust Fund est en cours d'implantation au Royaume-Uni. Ce fonds offre un mode de versement comptant d'environ 1 000 \$ à la naissance de chaque enfant – et davantage pour les familles pauvres – d'où l'enfant peut effectuer des retraits à l'âge de 18 ans, moment où le compte fiduciaire s'est accru. Ce programme sera en vigueur à compter de 2005 et de nombreux détails, comme les frais d'administration et les inter-

d'actif signifie manque d'indépendance, surtout pour les assistés sociaux. Dans toutes les tranches d'âge, la répartition de la richesse est plus inégale que celle des revenus, ce qui creuse d'énormes écarts de bien-être chez les adultes et de possibilités pour leurs enfants. Une répartition très inégale de la richesse vient contredire l'idéal libéral de véritable égalité des chances étant donné que la situation financière des parents a d'énormes impacts sur les chances des enfants dans la vie.

Ces promoteurs avancent aussi certains arguments plus contestables. Notons en particulier les allusions à une culture victorienne de promotion de l'économie chez les pauvres sans ressources. Beaucoup vantent les mérites des programmes de primes à l'épargne non seulement parce qu'ils servent à donner des éléments d'actif aux pauvres, mais aussi parce qu'ils favorisent le changement de mentalité et l'adoption de meilleures habitudes financières. Ces programmes peuvent implicitement séparer les pauvres « méritants » des « non-méritants » en récompensant ceux qui sont prêts à épargner et à investir dans leur avenir. Cette argumentation est inacceptable pour ceux qui perçoivent la pauvreté comme un piège structurel plutôt que comme le résultat de pathologies individuelles.

Dernier point, les politiques gouvernementales – surtout les mesures fiscales – soutiennent, promeuvent même, l'accumulation d'actif au sein de la classe moyenne, par exemple, par l'entremise des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (RRER), des Régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) et de la Subvention canadienne pour l'épargne-études, et, pour les riches, (faibles taux d'imposition sur les dividendes, les gains en capital, etc. comparativement à l'impôt sur les salaires). Si nous faisons de l'accumulation des actifs un véritable objectif de nos politiques, pourquoi en exclure les pauvres? De nombreux promoteurs de ces politiques appuient, logiquement, les formes de redistribution directe de l'actif par l'entremise de programmes financés à partir des impôts prélevés sur les gros héritages. En bref, ceux qui insistent sur la nécessité d'une redistribution de l'actif soulèvent certains enjeux cruciaux en matière de justice sociale, et soulignent même le besoin de politiques plus radicales que le soutien au revenu des familles à faibles revenus, qui représente le statu quo.

En général, même les promoteurs de ces programmes ont reconnu qu'à l'heure actuelle, ces expériences n'ont donné aucune preuve manifeste que les avantages des programmes d'épargne ne dépassent guère ceux que l'on attendrait d'un transfert d'argent comptant.

En ce qui a trait aux programmes expérimentaux reposant sur l'actif, en particulier les primes à l'épargne, les sceptiques ont soulevé d'excellentes questions.

Comme l'a montré le récent sondage de Statistique Canada sur l'actif et les dettes, ceux qui sont pauvres sur le plan des revenus sont souvent pratiquement dépourvus d'éléments d'actif financiers et connaissent une situation précaire sur ce plan. Manque

de plan financier, telles que des réparations urgentes au logement.

ou à des situations d'urgence sur le face à des interruptions de revenus céder à un emploi; et celle de faire voiture ou d'outils permettant d'accéder à des interruptions de revenus (comme l'achat d'une tant pour ouvrir de nouvelles etc.); celle de faire des achats importants pour une petite entreprise, un logement, une petite entreprise, risqués (investir dans la formation, avenir, la capacité de prendre des contrôle sur leur existence et leur est de donner aux gens un certain une importance énorme pour ce qui l'actif, surtout l'actif financier, revêt judicieuses (sans être révolutionnaires). font un certain nombre de remarques Les promoteurs de ces programmes fonds une fois l'enfant âgé de 18 ans. restriction quant à l'utilisation des cours d'élaboration. Il n'y aura aucune grammaires sociaux, sont encore en

# Explorer la promesse des politiques sociales reposant sur l'actif

Gatineau (Québec)  
Les 8 et 9 décembre 2003

Andrew Jackson  
Congrès du Travail du Canada

Andrew Jackson  
est économiste principal au  
Congrès du Travail du Canada.

Note du rédacteur en chef

Le lecteur pourra trouver un rapport de synthèse détaillé de cette conférence sur le site web du PRR à l'adresse <www.recherchepolitique.gc.ca>. L'article qui suit est un compte rendu critique rédigé par un des participants.

O n parle beaucoup des politiques sociales reposant sur le soutien aux actifs au sein des cercles canadiens des politiques sociales par les temps qui courent, et certaines expériences communautaires sont présentement en cours avec l'ap-pui de Développement des ressources humaines Canada. En décembre 2003, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral a organisé une conférence extrêmement intéressante et fort courue sur ce thème.

Les politiques axées sur les actifs sont perçues comme nouvelles, au sens que l'on donne aux philosophies du nouveau Parti travailliste de Tony Blair et des nouveaux Démocrates de Bill Clinton. Leurs promoteurs semblent considérer que cette approche s'inscrit en droite ligne dans le sillon des politiques d'aide sociale participatives plutôt que de la distribution pure et simple d'aide financière, l'accent étant mis sur l'équilibre entre les responsabilités et les droits. Les « nouvelles » politiques axées sur les actifs sont souvent mises en contraste avec les « anciennes » politiques perçues comme favorisant la dépendance plutôt que l'autonomie.

À l'affiche de la conférence figuraient les noms d'intervenants provenant autant du camp des promoteurs de ces politiques que de celui des experts aux opinions moins arrêtées et des responsables de l'élaboration des politiques au Canada. L'auditoire comprenait de nombreuses personnes – de tous les paliers de gouvernement et des organismes communautaires – venues voir pourquoi on fait tant d'histoire avec cette question.

Je m'y suis présentée comme un sceptique mal informé et en suis repartie comme un sceptique mieux informé. En fin de compte, bon nombre d'entre nous n'ont pas été très impressionnés par les exemples de politiques de soutien aux actifs dont on fait la promotion. Les débats ont toutefois souligné le caractère essentiel des actifs pour échapper à la pauvreté et ont soulevé certains enjeux d'une extrême importance pour les politiques sociales. Pour l'instant, les politiques sociales reposant sur les actifs consistent en un certain nombre de programmes expérimentaux assurant la promotion de l'accumulation de l'actif par l'épargne ou des fonds de fiducie aux familles pauvres, y compris les assistés sociaux et les travailleurs à faible salaire. Aux États-Unis, et désormais au Canada sous le patronnage de Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), on procède à des expérimentations visant à bonifier les épargnes des familles pauvres (généralement par l'entremise du généreux versement d'un montant équivalent aux épargnes réalisées ou du double de celles-ci). Au Canada et aux États-Unis, les épargnes accumulées dans le cadre de ces programmes sont généralement destinées à des usages particuliers, comme l'éducation ou la formation, ou l'achat ou la réparation d'un logement. Au Royaume-Uni, le modèle du Savings Gateway ne comporte pas ce genre de restrictions. Les programmes expérimentaux diffèrent en fonction de l'ampleur des interventions, comme par exemple, l'ajout de conseils/soutien en matière de finances personnelles.



de l'espèce. Le caribou n'évolue pas dans des territoires précis, et c'est là la grande difficulté que représente la protection de l'intégrité de son habitat. En effet, non seulement le caribou se déplace-t-il sur de vastes étendues au cours d'une année, mais son modèle d'occupation du territoire varie de manière imprévisible d'une année à l'autre. En d'autres termes, on ne peut compter sur l'attribution d'aires de conservation fixes pour assurer la pérennité de l'espèce. Par contre, si cette imprévisibilité de comportement rend difficile l'adoption de mesures efficaces de conservation du caribou, elle a favorisé une approche intégrée de la gestion des territoires. C'est ainsi que des propositions de politiques novatrices évoluent actuellement dans le cadre de projets de collaboration réunissant des entreprises, des membres des collectivités et des biologistes. Pen-sons par exemple à l'idée d'introduire une formule plus souple de protection des habitats qui évolue parallèlement à la population touchée.

Le projet de gestion de l'aire Muskwa-Kechika est l'un des exemples les plus frappants d'aménagement intégré du territoire; il s'agit d'une initiative créée par une entente consensuelle entre tous les groupes d'intérêt d'un territoire de 63 000 km<sup>2</sup> dans le nord-est de la Colombie-Britannique<sup>2</sup>. Ainsi des activités diverses, exploration gazière et minière, foresterie, tourisme et autres activités de développement, sont menées dans des zones précises, et les approches au développement ont été élaborées et convenues par toutes les parties intéressées, y compris les entreprises (notamment Abitibi-Consolidated, Petro-Canada et West-coast Energy Inc.). Cette approche collaborative adoptée de plein gré par les parties a par la suite été entérinée par une réglementation provinciale<sup>3</sup>.

## Notes

- 1 Le CCAE prépare actuellement la publication des actes de la conférence.
  - 2 <www.muskwa-kechika.com>. Site consulté le 20 janvier 2004.
  - 3 <www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/M/98038\_01.htm>. Site consulté le 20 janvier 2004.
- Bien qu'officiellement présentée comme un atelier sur la conservation de la faune, la conférence a, c'était prévisible, porté tout autant sur des questions d'ordre socio-économique que sur la faune et l'environnement. De fait, les discussions autour du pipeline de la vallée du McKenzie, de la conservation du caribou, et de l'aménagement de l'aire Muskwa-Kechika soulignent l'importance du développement durable et de la conservation à l'échelle régionale et à celle des collectivités. La capacité démontrée de collaborer et de fixer des objectifs réciproquement favorables entre les entreprises, les collectivités locales et les organismes de conservation est significative. Enfin, le programme Muskwa-Kechika, qui a donné de bons résultats depuis plus d'une décennie, et le projet en cours autour du pipeline de la vallée du McKenzie, sont tous deux d'excellents modèles d'approche intégrée en matière de politiques de développement durable.

## Biodiversité 101 pour analystes des politiques

L'après le Conseil des Nations Unies sur le Développement Durable de 1992, la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) a été adoptée. Elle vise à promouvoir la conservation de la biodiversité, à encourager l'utilisation durable des ressources biologiques et à partager les avantages découlant de la diversité biologique. La CDB est le premier traité international sur la biodiversité. Elle a été adoptée à Rio de Janeiro en 1992, lors de la Conférence mondiale sur le Développement Durable.

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) a été adoptée à Rio de Janeiro en 1992, lors de la Conférence mondiale sur le Développement Durable. Elle vise à promouvoir la conservation de la biodiversité, à encourager l'utilisation durable des ressources biologiques et à partager les avantages découlant de la diversité biologique. La CDB est le premier traité international sur la biodiversité. Elle a été adoptée à Rio de Janeiro en 1992, lors de la Conférence mondiale sur le Développement Durable.

# Concevoir des aires protégées – Région sauvage pour la vie sauvage

9-11 septembre 2003  
Yellowknife,  
Territoires du Nord-Ouest

Ruth Waldick  
Projet de recherche  
sur les politiques  
et  
Environnement Canada

Ruth Waldick est analyste des politiques au sein de la division de la Conservation des habitats d'Environnement Canada. En détachement à temps-partiel auprès du PRR, elle collabore également au Projet de recherche sur le développement durable.

Malgré la rigueur du climat dans les territoires au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, l'environnement y est extrêmement sensible aux stress extérieurs tels que la pollution et les changements climatiques. C'est cette réalité qui a forgé les stratégies environnementales relatives au Nord, et qui a contribué à l'élaboration de politiques importantes à l'échelle internationale, telles que les restrictions imposées à l'usage de polluants organiques persistants puis leur interdiction. La sensibilité du biota nordique et la grande dépendance des résidents du Nord à l'égard d'espèces comme le caribou et le poisson, et des baies comme sources de nourriture créent dans le Nord canadien une situation très distincte de celle à laquelle est confrontée la population des régions du Sud. Aussi, les politiques en matière de développement durable et de conservation du Nord s'appuient-elles plus largement sur des facteurs scientifiques et sociaux. En matière de planification, l'approche est également plus intégrée et suppose la participation d'un large éventail de parties intéressées.

Ces questions ont été traitées dans le cadre de la conférence *Designing Protected Areas – Wild Places for Wild Life* qu'a tenue le Conseil canadien des aires écologiques (CCAE)<sup>1</sup>. Dans la perspective de trouver des approches scientifiques qui permettront de réduire les risques environnementaux liés au développement industriel à grande échelle, les participants à cette conférence se sont intéressés au besoin de promouvoir et de favoriser une utilisation durable des ressources naturelles au profit des résidents du Nord. La conférence a attiré un nombre étonnamment élevé de participants provenant d'un large éventail de groupes d'intérêt, notamment des collectivités locales, communautés

autochtones des Territoires, organisations non gouvernementales, gouvernements, scientifiques et représentants de divers secteurs de l'activité économique.

Pendant les deux premiers jours de la conférence, les discussions ont porté essentiellement sur des propositions de politiques fondées sur des données scientifiques et sur des exemples de programmes d'aménagement durable du territoire dans le Nord canadien. Par la suite, des discussions en petits groupes ont été menées sur l'orientation des politiques en matière d'aires protégées. Les interventions ont révélé un degré élevé de coordination et de collaboration entre les divers groupes d'intérêt dans le Nord canadien, particulièrement en ce qui touche au développement durable. Des scientifiques ont fait des interventions portant sur deux grandes questions, soit la conservation des espèces importantes pour les collectivités nordiques, comme le caribou et le poisson, et la désignation et l'utilisation des espèces pertinentes en tant que bio-indicateurs. De nombreuses espèces ont été recensées comme particulièrement importantes dans la vie nordique, que ce soit d'un point de vue économique ou en raison de leur sensibilité aux perturbations, notamment les espèces vivant en milieux humides, les lichens, le caribou et l'ours. Les discussions ont porté en grande partie sur les stratégies visant à atténuer l'opposition entre les projets de développement à grande échelle, comme le pipeline de la vallée du McKenzie, et la protection des espèces (et de leur habitat) ayant une valeur économique aussi bien que culturelle pour les communautés nordiques.

Le caribou a fait l'objet d'une attention particulière étant donné son importance économique mais également en raison du défi que constitue la gestion



Judith Wright conclut l'ouvrage en déclarant ce qui suit : le débat relatif aux politiques fondées sur la recherche aux établissements d'enseignement et aux enseignants, un programme cible pour l'analyse des données d'évaluation devrait être élaboré, et un large éventail de perspectives pour la discussion d'un programme de recherche devrait être pris en considération. Cet ouvrage représente un apport appréciable à un domaine d'une importance grandissante de l'analyse des politiques et de la recherche. Il traite de nombreux avantages des politiques fondées sur la recherche, tout en faisant ressortir leurs limites et leurs défis. Un élément important est souligné, à savoir que les analyses de ce type requièrent des débats, des stratégies et le soutien de personnes qui n'ont pas été appelées à les entreprendre dans le passé. Comme le fait valait Earl, ce type d'analyse exige une interprétation judicieuse des données et la connaissance de leurs forces et de leurs faiblesses. Ou encore, comme le soutient Levin, l'utilisation de politiques fondées sur la recherche doit être étayée par des preuves empiriques, une réflexion circulaire et des récits (c.-à-d., des arguments) logiques. On se gardera d'accorder une confiance excessive à l'évaluation des politiques et des programmes fondés sur la recherche. Il ne s'agit pas simplement d'obtenir les « faits appropriés » à l'évaluation des politiques. Les politiques se situent dans un contexte politique donné, et les objectifs des politiques et des programmes reposent sur l'articulation de paradigmes de politique et stratégique préexistants. De plus, comme l'observe Levin, les croyances modèlent les faits. Le choix des données et des faits à examiner reflète les croyances du chercheur, de l'analyste des politiques ou du décideur. Les faits peuvent se prêter à différents récits selon les différents angles adoptés. Notons que les chapitres étudiés ne portent pas sur des domaines des

politiques dans lesquels il est extrêmement difficile d'obtenir des données, en particulier pour le lancement d'un programme nouveau ou inédit. Le risque des politiques fondées sur la recherche est le suivant : celles-ci peuvent être quelque peu conservatrices à l'étape de la formulation des politiques. En outre, elles risquent d'engendrer le phénomène de « la queue qui agit le chien ». Dans ce cas-là, les données probantes ne façonneront pas les politiques; c'est plutôt le choix des politiques qui peut être rationalisé par l'utilisation de certaines preuves ou données. Les données sont présélectionnées à la condition de corroborer des convictions relatives à la politique ou au programme. Il pourrait être dit que l'utilisation de politiques fondées sur la recherche constitue une méthodologie utile pour l'évaluation de l'impact des programmes qui devrait souvent être utilisée de pair avec d'autres méthodes. D'autres méthodes peuvent compléter ou, parfois, remplacer les politiques fondées sur la recherche. Ces méthodes pourraient inclure l'analyse d'enquêtes et l'évaluation de programmes traditionnelles, les commentaires de groupes témoins, l'engagement public, les critiques de livres, les vérifications et d'autres méthodologies, selon le cas. Malgré certaines limites, les politiques fondées sur la recherche offrent une perspective favorable à l'amélioration de l'évaluation et de la formation des politiques et des programmes, qui vise à améliorer la reddition de comptes des programmes financés par les deniers publics. Compte tenu des promesses et de la pratique actuelle des politiques fondées sur la recherche au Canada, l'ouvrage de Patrice de Broucker et d'Arthur Sweetman est fortement recommandé. Les politiques fondées sur la recherche sont utiles lorsqu'elles sont utilisées avec un certain niveau de connaissances et d'expertise, mais elles comporteront, à l'instar des autres méthodologies, des limites et des défis.

## Renvois

Paquet, Gilles (1999). « Tectonic Changes in Canadian Governance ». *The de How Ottawa Spends 1999-2000: Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, publié par Leslie Pal. Don Mills: Oxford University Press.

## Notes

1 Thomas Kuhn, dans son classique de 1970 intitulé *La structure des révolutions scientifiques*, Volume 2, soutient qu'un paradigme est un modèle contenant des traditions cohérentes de recherche scientifique [ou scientifique sociale]. La théorie qui est le fondement du modèle doit obligatoirement être perçue comme supérieure à ses concurrentes, mais elle n'explique ou ne résout pas forcément tous les faits qu'elle aborde. Le nouveau modèle [occidental] de gouvernance, par opposition au modèle antérieur qui met l'accent sur *ce que fait l'État*, n'est pas un modèle complet, exhaustif et achevé; c'est plutôt une description de la gouvernance à laquelle souscrivent une proportion significative de chercheurs et d'analystes.

2 Notons qu'un certain nombre de sondages d'opinion ont observé le déclin de la confiance des citoyens envers leurs gouvernements, et la réclamation de mesures accrues de reddition de comptes. EKOS Research Associates a mené un certain nombre de sondages d'opinion au milieu des années 90, dans une série consacrée à la gouvernance.

3 Les données traditionnelles sur le rendement et la réussite scolaires comprennent des mesures comme les taux de fréquentation postsecondaire, les taux de participation et les données sur les admissions. Les résultats des politiques désignent

habituellement les changements ou les produits directement attribuables à l'action politique. Un résultat pourrait être l'augmentation du nombre d'étudiants fréquentant un établissement d'enseignement donné en raison d'une politique d'annulation des frais de scolarité pour un certain groupe, ou de l'octroi de subventions aux étudiants à faible revenu. Le résultat d'une politique est habituellement l'impact à plus long terme d'une politique qui est lié aux objectifs politiques, par exemple l'augmentation des taux d'activité d'un groupe donné ayant bénéficié d'un soutien pour acquérir des compétences particulières ou une meilleure formation.

mandats, les effets du lobbying, les crises et les changements, l'influence du parti d'opposition, la priorité accordée à la réélection et des approches différentes dans l'utilisation de la recherche. Ces pressions influent sur la recherche fondée sur des données probantes et l'empêchent parfois d'aboutir à des politiques gouvernementales. Levin fait valoir un point important, à savoir que les croyances sont plus importantes que les faits. Les croyances et les récits modèlent les faits, imposant des limites à la capacité des données probantes (vu la complexité de l'évaluation des résultats) de façonner les politiques.

Levin conclut que les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques engagés dans des politiques fondées sur la recherche doivent adopter une perspective à long terme, car les idées prennent du temps à s'insérer dans le processus politique. Il établit une distinction entre la diffusion de la recherche et son impact, soutenant que ce dernier est fondé sur l'apprentissage. La tâche des chercheurs consiste à s'assurer que des preuves empiriques et une réflexion circospecte sont à la base de l'apprentissage public. Les chercheurs doivent également utiliser de nombreux véhicules de communication pour rejoindre divers auditoires afin de favoriser l'apprentissage public. D'autres collaborations à cet ouvrage offrent également un éclairage utile sur les politiques fondées sur la recherche. Dans « Data, Data Everywhere (and we don't know what to do): Using Data for Wise Decisions in Schools », Lorna Earl scrute les nouvelles pressions et exigences auxquelles sont soumis les gestionnaires et les administrateurs scolaires concernant l'utilisation de renseignements fondés sur la recherche pour faire état du rendement des programmes et rendre des comptes. Souvent, ce processus n'est cependant pas accompagné des directives et du soutien requis pour ce genre d'évaluation du rendement. L'auteure observe que les administra-

tions scolaires ont besoin de soutien pour déterminer, interpréter et analyser les données et pour comprendre les exigences, les méthodologies, la présentation de l'information. Elle préconise une utilisation avisée des données et l'établissement de liens

*processus politique.*

Dans son évaluation de l'article de Lorna Earl, Harvey Weiner approuve l'argumentation de cette dernière en faisant valoir qu'il existe peut-être une tendance à utiliser des données disponibles et prêtes à être utilisées pour les évaluations du rendement scolaire, mais qui ne sont peut-être pas appropriées. Weiner insiste sur l'importance d'une liaison partagée et cohérente avec les administrateurs scolaires quant aux données à recueillir et à la manière de les utiliser pour qu'elles éclairent la prise de décisions au profit de l'éducation. Dans « Do Education Systems Count? The Role of Administrative and Assessment Data », Victor Glickman fait écho aux propos de Benjamin Levin en faisant allusion au *récit empirique*. Glickman soutient que les données sont dépourvues de valeur à moins qu'elles ne soient liées à un récit fondé sur des données probantes et porteur de sens pour les intervenants qui agissent à la lumière de celles-ci. L'utilisation efficace des données, soutient-il, requiert la promotion d'une culture de la gestion du rendement et d'outils qui améliorent les réalisations des étudiants. Dans sa critique du chapitre

de Glickman, toutefois, Penny Milton observe que les politiques fondées sur la recherche doivent être clairement liées à des objectifs. Sommes-nous intéressés à avoir des données sur le rendement et les réalisations de l'étudiant « moyen » ou à nous doter de politiques d'éducation en tant que

*Les observations à l'effet que la recherche fondée sur des données probantes a été décevante et n'a guère eu d'impact sur les politiques publiques s'appuient souvent sur une compréhension erronée du processus politique.*

entre les données et des arguments convaincants. Les données et la mesure du rendement, sans un éclairage pertinent qui repose sur des arguments de causalité logiques, ne sont pas très utiles. Dans son évaluation de l'article de Lorna Earl, Harvey Weiner approuve l'argumentation de cette dernière en faisant valoir qu'il existe peut-être une tendance à utiliser des données disponibles et prêtes à être utilisées pour les évaluations du rendement scolaire, mais qui ne sont peut-être pas appropriées. Weiner insiste sur l'importance d'une liaison partagée et cohérente avec les administrateurs scolaires quant aux données à recueillir et à la manière de les utiliser pour qu'elles éclairent la prise de décisions au profit de l'éducation. Dans « Do Education Systems Count? The Role of Administrative and Assessment Data », Victor Glickman fait écho aux propos de Benjamin Levin en faisant allusion au *récit empirique*. Glickman soutient que les données sont dépourvues de valeur à moins qu'elles ne soient liées à un récit fondé sur des données probantes et porteur de sens pour les intervenants qui agissent à la lumière de celles-ci. L'utilisation efficace des données, soutient-il, requiert la promotion d'une culture de la gestion du rendement et d'outils qui améliorent les réalisations des étudiants. Dans sa critique du chapitre

de Glickman, toutefois, Penny Milton observe que les politiques fondées sur la recherche doivent être clairement liées à des objectifs. Sommes-nous intéressés à avoir des données sur le rendement et les réalisations de l'étudiant « moyen » ou à nous doter de politiques d'éducation en tant que



# Vers des politiques canadiennes d'éducation fondées sur la recherche

Patrice de Broucker et  
Arthur Sweetman, éd.  
(Montréal et Kingston :  
McGill-Queen's University  
Press, 2001)  
Critique faite par

Sandra Bach  
Le ministère des  
Ressources humaines et du  
Développement des compétences

Sandra Bach  
est analyste des politiques à la  
Direction générale de la politique  
sur l'apprentissage de  
Développement des ressources  
humaines Canada.

L'ouvrage de Patrice de Broucker et d'Arthur Sweetman, intitulé *Vers des politiques canadiennes d'éducation fondées sur la recherche*, décrit et évalue l'utilisation de politiques fondées sur des données probantes au Canada selon les points de vue de différents chercheurs, responsables de l'éducation des politiques dans le domaine de l'éducation. De nombreux exemples d'études de cas accompagnent ces analyses. Cet ouvrage est une source d'information utile pour les analystes des politiques, les chercheurs et les décideurs, en particulier dans le domaine des politiques d'éducation.

La nature de la gouvernance et de l'élaboration de politiques dans les sociétés occidentales a été l'objet d'un certain nombre de transformations et de tendances qui, en particulier depuis les années 1990, ont influé à la manière dont les politiques et les programmes sont conçus et évalués. Dans le nouveau paradigme de gouvernance que Gilles Paquet a désigné sous le nom de gouvernance distribuée, horizontale (1999), le pouvoir est réparti entre un grand nombre d'acteurs, dont la société civile, les secteurs public et privé, et les gouvernements. Des sondages d'opinion (EKOS, années 90) ont révélé qu'un public qui reconnaît de moins en moins la légitimité de différentes formes d'autorités réclame une gouvernance plus ouverte et plus transparente, et une plus grande imputabilité pour les politiques et les programmes publics. L'utilisation grandissante de politiques fondées sur la recherche s'inscrit dans ce nouveau contexte de gouvernance.

Plutôt que de mettre l'accent, comme le veut la tradition, sur la performance des programmes par l'évaluation du rendement des programmes d'enseignement et des étudiants, de Broucker et Sweetman soutiennent que les politiques fondées sur la recherche privilégient la durée, ainsi que les impacts et les résultats étendus des programmes, plutôt que sur les extrants. L'introduction de cet ouvrage soulève des questionnements

liés au domaine de l'éducation au sens large, mais aussi sur l'acquisition des compétences individuelles à long terme, y compris l'effet des programmes d'enseignement sur les individus du point de vue de l'amélioration des résultats sur le marché du travail. Par exemple, Benjamin Levin s'interroge dans le premier chapitre sur la relation entre les données probantes issues des sciences sociales et les pratiques en éducation. Comment les politiques et la recherche fondées sur des données probantes influent-elles l'élaboration de politiques?

Compte tenu de la pertinence particulière des politiques et de la recherche ciblées sur des données probantes, de leur utilisation et de leur influence sur le processus politique, la présente critique portera sur les quatre premiers chapitres qui traitent expressément de ces enjeux, l'étude de cas du quatrième chapitre et les réflexions livrées à la fin de l'ouvrage. Il est particulièrement pertinent pour les analystes des politiques d'éducation et les chercheurs, tant au sein de la Fonction publique qu'à l'extérieur, de savoir si les processus politiques et la recherche fondés sur des données probantes peuvent remplir leur promesse, à savoir produire des analyses plus efficaces qui démontreraient les résultats des politiques publiques.

L'auteur Benjamin Levin fait une contribution appréciable à l'ouvrage via son chapitre intitulé « Knowledge and Politics », qui traite de la relation entre la recherche et l'action politique. Levin fait valoir que les observations à l'effet que la recherche fondée sur des données probantes a été décevante et n'a guère eu d'impact sur les politiques publiques s'appuient souvent sur une compréhension erronée du processus politique. Les processus d'élaboration de politiques sont complexes, compte tenu des pressions exercées sur les gouvernements, notamment les pressions et les contraintes temporelles des

et la montée du scepticisme envers les agences et les autorités soient reliées à des incidents particuliers qui portent grandement atteinte à l'intégrité de diverses organisations et professions. Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, l'exploitation abusive des sujets de recherche a soulevé des questions graves et troublantes sur l'intégrité de nos chercheurs en médecine, sur la pertinence des lignes de conduite des professionnels et des normes d'application réglementaire. Les propos mensongers de Richard Nixon et les scandales qui l'ont éclaboussé, lui et de nombreuses autres personnalités politiques et organismes gouvernementaux, ont soulevé des questions légitimes à propos de l'intégrité des organisations gouvernementales des États-Unis. La guerre du Vietnam a suscité des interrogations légitimes à propos de l'intégrité de l'armée américaine, de la CIA et du Pentagone. Certains dossiers, allant de la débâcle de la *Ford Pinto* à l'effondrement d'Enron, ont soulevé un questionnement profond quant au sérieux des entreprises et de leurs dirigeants. Les cas d'abus sexuels perpétrés par des membres d'organisations religieuses, passés sous silence par d'éminentes autorités religieuses, ont soulevé des questions dérangeantes sur l'intégrité morale des chefs religieux.

O'Neill fait valoir que les sociétés ont toujours comporté des gens et des organisations indignes de confiance et que nous ne devrions pas présupposer que la perte de confiance est simplement due à des cas individuels de comportement illégal ou contraire à l'éthique. En revanche, en faisant cette affirmation, O'Neill omet un autre point important : celui du rôle crucial d'un journalisme d'enquête fiable. Elle laisse entendre qu'on aurait tort de conclure à une perte de confi-

ance. C'est plutôt le degré de méfiance qui a augmenté alors que les gens continuent d'afficher une attitude de confiance envers les médecins, les scientifiques, les ingénieurs et autres personnalités. On pourrait cependant soutenir que le degré de confiance envers de nombreuses professions et institutions sociales a bel et bien diminué. Le fait n'est pas que les autorités et les organismes sociaux soient devenus moins dignes de confiance; une telle affirmation devrait être étayée par une analyse historique détaillée pour tout un ensemble d'organisations. On pourrait plutôt prétendre que la confiance accordée aux institutions sociales et aux autorités publiques a souvent été mal placée. Les autorités gouvernementales, les dirigeants d'entreprises, les officiers militaires et les professionnels ont souvent favorisé leurs propres intérêts au détriment de l'intérêt public ou des préoccupations des citoyens vulnérables. Ce qui a changé, c'est l'émergence de nouveaux modes de journalisme d'enquête et d'autres formes de critique sociale qui ne servent pas uniquement de porte-parole aux gouvernements, aux forces armées, aux intérêts des sociétés et aux autres institutions sociales puissantes. Ajoutons l'émergence d'une classe de citoyens qui ne considère plus automatiquement que le gouvernement, les forces armées et les entreprises agissent toujours au meilleur des intérêts des citoyens et des communautés.

On évoque souvent la baisse de confiance avec nostalgie, la considérant comme une grande perte. On suppose ainsi qu'il serait avantageux de pouvoir revenir à l'ancien degré de confiance envers les professionnels et les institutions sociales. Une interpré-

tation différente est que la hausse du degré de confiance en général – sans tenir compte des situations particulières et des actes posés par les organisations et les individus – de crédulité. Bref, il est possible que le scepticisme, la méfiance ou la perte de confiance – comme il vous convient – reflète une certaine maturité et un certain bon sens.

Comme O'Neill et de nombreux sociologues le soulignent, la confiance est un élément fondamental de la vie sociale. Une dégradation complète de toutes relations de confiance nous mènerait à une véritable catastrophe sociale, psychologique et institutionnelle. Une confiance totale envers toutes les affirmations faites par les autorités politiques, spirituelles, médicales, scientifiques, militaires et administratives nous guiderait vers une autre sorte de catastrophe. Ouvrage de commentaires sociaux d'ordre général plutôt qu'analyse sociale détaillée, *A Question of Trust* laisse exploiter la question de la façon d'apprécier les preuves, de sonder la crédibilité de l'information et d'évaluer les affirmations de divers experts dans des circonstances particulières. Une analyse sociale dans des contextes historiques spécifiques pourrait nous fournir un aperçu pratique des circonstances dans lesquelles nous devrions engager, refuser ou retirer notre confiance. O'Neill reconnaît le rôle fondamental de la confiance dans la promotion d'un ordre social démocratique. Le scepticisme est, lui aussi, une partie importante de la vie des sociétés démocratiques.



à de l'information valable et fiable. Trop souvent, souligne O'Neill, l'intégrité du journalisme est grandement compromise par des questions d'ordre financier et d'autres formes de conflits d'intérêts. Le sensationnalisme – le journalisme visant le spectacle et le divertissement – laisse les citoyens sceptiques à l'égard des institutions et des autorités publiques, et, au bout du compte, incertains quant à savoir s'ils doivent accorder leur confiance ou non à des organisations sociales et à des personnalités publiques. Il s'installe une culture de la méfiance dans laquelle les gens hésitent à accorder leur confiance; ils doivent toutefois faire confiance à certaines personnes et à certaines organisations s'ils veulent réussir à trouver leur chemin dans le monde qu'ils habitent. O'Neill soutient que la liberté de presse est indissociable de certaines responsabilités. On doit amener les journalistes à respecter des normes rigoureuses si l'on veut que leurs reportages occupent un rôle significatif dans l'information des citoyens.

O'Neill souligne avec justesse la difficulté de déterminer ce qui constitue des connaissances fiables dans des contextes sociaux où politiques, scientifiques, dirigeants politiques et autres autorités puissent souvent dans des faiblesse de preuves concurrentes et des témoignages d'experts contradictoires. Toutefois, sa critique des pratiques journalistiques omet un point important concernant la perte de confiance envers les institutions et les autorités. Bien que les journalistes méritent parfois d'être critiqués lorsqu'ils se servent de personnalités comme boucs émissaires, lorsqu'ils exagèrent les lacunes des institutions et qu'ils puisent dans des sources de preuves et de témoignages indignes de confiance, la montée du scepticisme public envers les institutions et les autorités n'est peut-être pas simplement causée par le journalisme du type « je t'ai eu et les reportages sensationnalistes. Il est possible que la perte de confiance

de faire réaliser de meilleures évaluations de fond par des gens qualifiés que de respecter les normes approximatives de divers indicateurs de performance. Elle affirme également que nous devrions moins nous soucier de la transparence et nous concentrer davantage sur l'élimination de la tromperie. Elle souligne l'importance de combler des obligations institutionnelles et professionnelles significatives.

Séverement critique envers le rôle des mécanismes de vérification en tant qu'outils favorisant la confiance

les médias. Tout en reconnaissant le rôle actif des médias d'information en ce qui concerne la dénonciation des pratiques douteuses des entreprises et des gouvernements, elle note que les journalistes sont parmi les professionnels perçus comme les moins fiables dans les sondages relatifs aux questions sociales. Elle laisse entendre que, si nous vivons dans une culture de la méfiance, c'est parce que les citoyens sont incertains de la fiabilité des commentaires des médias. On trouve souvent ensemble, d'une part, d'excellents exemples de journalisme d'enquête critique et des reportages boiteux, et d'autre part, des sources non identifiées, le non-recours à des sources fiables, des titres incorrects, l'utilisation de propos tendancieux qui viennent semer la confusion dans des analyses minutieuses; le passage sous silence d'opinions importantes ou l'indifférence à leur égard; et la destruction de la réputation de personnes qui mériteraient d'être traitées avec davantage de considération.

O'Neill laisse entendre que l'accès à l'information pose rarement problème dans nos sociétés contemporaines; la véritable éprouve consiste à avoir accès

Alors que l'on vante la transparence comme mécanisme destiné à bâtir des liens de confiance, O'Neill est d'avis que cette transparence et les mécanismes de vérification peuvent également engendrer leurs propres supercheres. La divulgation de tous les documents d'ordre organisationnel risque de susciter des réticences parmi les gestionnaires et les employés face à la discussion ouverte des décisions et des pratiques. Les communautés des

entreprises risquent d'être rédigées en « jargon officiel ». Les systèmes de vérification, les fiches de notation et les mesures de performance peuvent amener les organisations à se laisser aller à des pratiques douteuses. Face aux pressions exercées par la mise en place d'indicateurs de performance mesurables et déclarables, les organisations et professionnels peuvent être amenés à laisser de côté leurs obligations principales. Chercher à atteindre des notes élevées par rapport aux indicateurs de performance peut empêcher les gens de remplir leurs véritables responsabilités.

Les établissements scolaires, par exemple, peuvent être poussés à se concentrer sur des résultats de tests et des mesures objectives plutôt que de s'assurer que les étudiants apprennent réellement la matière ayant de la valeur et de l'importance. La dévotion servile à l'égard des données comparatives et d'autres indicateurs de performance peut mener à l'hypocrisie et à la tromperie. Même lorsque les professionnels sont sincères dans leurs relations, ils consacrent un temps considérable à remplir des formulaires et satisfaire les exigences de la bureaucratie plutôt que d'offrir des services professionnels tels que des rendez-vous avec des patients ou le traitement de maladies ou de blessures. O'Neill est d'avis qu'il serait souvent plus efficace

*Il est possible que le scepticisme, la méfiance ou la perte de confiance – appelez le phénomène comme il vous convient – reflète une certaine maturité et un certain bon sens.*

# Une question de confiance

Onora O'Neill

(Cambridge University Press, 2002)

Révisé par

Leigh Turner

Université McGill

Leigh Turner est professeur adjoint à l'unité d'éthique biomédicale du Département de médecine sociale de l'Université McGill.

Lancé par la BBC dans le cadre de sa série « Reith Lectures 2002 », *A Question of Trust* traite de la confiance dans les sociétés contemporaines. Philosophe, directrice du Newham College de Cambridge, baronne de Bernagarve et membre indépendante de la chambre des Lords, O'Neill y analyse l'émergence d'une culture de la méfiance, les causes et les conséquences de la perte de confiance sociale et le rôle de médias dans cette dégradation.

La confiance, insiste O'Neill, est une condition préalable à un ordre social relativement pacifique et stable et fait partie intégrante de la psychologie individuelle et de celle des interactions interpersonnelles. Voyager en métro et en train, conduire une voiture sur des autoroutes encombrées, manger dans des restaurants et acheter des aliments dans les épiceries sont toutes des activités qui requièrent une confiance envers autrui et envers des systèmes technologiques complexes. La perte de confiance peut avoir des conséquences désastreuses, par exemple, lorsque nous savons que les installations de traitement des eaux sont mal surveillées, que l'on vend sciemment des véhicules défectueux et que le service de police et le système judiciaire perdent toute crédibilité aux yeux des citoyens. Nous devons pouvoir faire confiance à notre entourage. Lorsque cette confiance est minée, notre sentiment de sécurité et notre capacité de compter sur les autres sont gravement compromis. Il n'est pas facile de rétablir des relations de confiance une fois qu'elles sont brisées. Comme l'observe O'Neill, le capital social acquis après avoir accumulé de la confiance et s'être bâti une réputation de fiabilité, d'honnêteté et d'intégrité constitue une ressource qu'il ne faut pas gaspiller sans raison.

Selon O'Neill, de nombreux observateurs de la société contemporaine affirment que nous sommes au cœur d'une crise de confiance. Divers sondages indiquent une diminution

du degré de confiance envers les dirigeants d'entreprises, les chefs religieux, les autorités publiques, les prestataires de soins de santé, les scientifiques et les médias. Remettant ces résultats en question, O'Neill soutient que les sondages ne peuvent saisir la complexité des attitudes actuelles envers les institutions et les autorités. Elle affirme que les gens gardent confiance envers diverses professions et le démontrent par leur comportement, tout en adoptant une culture de la méfiance. Interrogés à ce sujet, nous exprimons notre incapacité à faire confiance aux autorités et aux agences gouvernementales. Dans la pratique, nous continuons d'accorder notre confiance aux médecins, aux infirmiers, aux pilotes de ligne, aux chercheurs en médecine, aux ingénieurs ainsi qu'à de nombreux autres professionnels et gens de métier. O'Neill laisse entendre que les sociétés contemporaines sont moins confrontées à une crise de confiance qu'à une montée du scepticisme public à l'égard de la plupart des organismes et des autorités.

On considère souvent la « transparence » et les nombreux règlements, lignes directrices et normes concernant les pratiques optimales comme des mécanismes favorisant la confiance du public. Toutefois, O'Neill dénote que le maître mot « transparence » et la montée d'une culture de la vérification, qui assure une étroite surveillance des organismes et en relève les pratiques, ne favoriseront sans doute pas la naissance de relations de confiance. L'accent sur la transparence signifie que le citoyen intéressé a maintenant accès à une pléthore de renseignements. Les procès-verbaux de comités, les missions institutionnelles, les codes de déontologie, les rapports trimestriels ou annuels, les « bulletins » des institutions, les classements des entreprises, les rapports financiers accessibles au public, tous servent à favoriser une plus grande transparence et à rendre les organisations responsables à l'endroit des personnes intéressées.



de partenariats entre l'industrie, les gouvernements et la société civile, qui pourraient offrir des solutions de rechange à l'approche d'injonction et de contrôle à la réglementation des grandes sociétés.

S'il est efficace d'offrir de l'information aux entreprises dans le cas des PME, on suggère un autre outil d'information pour contrôler le comportement des grandes sociétés : il s'agit de pointer du doigt les pollueurs en diffusant de l'information auprès du public. Les grandes sociétés sont plus susceptibles que les petites entreprises de réagir aux menaces à leur image, car elles sont plus conscientes de l'importance de l'aval social du public et sont de meilleures cibles pour les campagnes de sensibilisation orchestrées par les groupes environnementaux. En divulguant aux ONG environnementales et aux groupes communautaires de l'information sur le dossier environnemental et les plans d'avenir des grandes sociétés, celles-ci sont amenées à tenir compte de leur réaction à l'échelle de la planification, soit lorsqu'il est moins coûteux pour l'entreprise d'opter pour des mesures qui limiteront l'impact environnemental de leurs activités. Certaines sociétés iront même jusqu'à travailler avec des comités de liaison communautaires pour vérifier que leur développement futur ne nuira pas à leur crédibilité.

Une autre stratégie passe par la négociation d'ententes qui fixent par consensus des objectifs précis. L'on observe trois variantes de cette méthode. La première fixe des objectifs qui ne sont pas juridiquement contraignants et dont l'atteinte ne peut être évaluée que si les échéances, les mécanismes de reddition de compte et la participation du public sont clairs et assurés. La deuxième représente les ententes juridiquement contraignantes utilisées aux États-Unis et dans le cadre desquelles l'État offre une certaine souplesse réglementaire en échange de résultats excédant la stricte conformité à la réglementation. Enfin, la troisième est le covenant des Pays-Bas, où chaque usine doit signer une entente

L'ouvrage aborde également divers types de mesures volontaires et réglementaires, mais l'on reconnaît implicitement que ces mesures sont rarement entièrement volontaires. La plupart du temps, l'on constate qu'une menace extérieure (comme la probabilité d'une nouvelle réglementation gouvernementale très restrictive) pousse les entreprises à l'action. La dimension volontaire se limite à la prise d'initiativées par les entreprises avant qu'on ne les leur impose. Néanmoins, cette approche est significative en ce qu'elle permet aux entreprises de se conformer aux exigences environnementales de la manière la plus rentable.

Dans l'ensemble, l'ouvrage constitue la première revue détaillée des divers moyens d'action nouveaux en matière de protection de l'environnement. Les auteurs ont accordé une grande attention à l'expérience australienne (les principales études de cas proviennent de l'État de Victoria), mais les chapitres de synthèse couvrent l'Australie, l'Europe, l'Asie et l'Amérique du Nord. Sans être exhaustif, cet ouvrage a le mérite de présenter un excellent survol des tendances actuelles en matière de politiques environnementales. Les auteurs ne se sont pas arrêtés aux mesures traditionnelles (taxation et systèmes d'inspection et d'amendes), mais ils en reconnaissent la valeur en tant que composantes d'un ensemble d'outils réglementaires. Il est évident que Gunningham et Sinclair sont en faveur de l'utilisation d'une gamme de mesures, choisies en fonction de la problématique et du contexte propres à chaque situation.

## Note

1 Voir également l'article de F. Maged dans ce numéro d'*Horizons*.

un rôle de sensibilisation. L'élaboration de solutions satisfaisantes pour tous, où l'adoption de mesures réduit les coûts pour l'entreprise, favorise la mise en œuvre et accroît les avantages d'une telle approche. C'est cette méthode qui a été adoptée en Australie pour contrôler l'utilisation de solvants dans la réparation des carrosseries, en obligeant les utilisateurs commerciaux à soumettre à l'organisme de réglementation responsable un rapport sur leur programme de gestion des déchets. Afin d'encourager les acteurs de l'industrie à soumettre des rapports véridiques, l'organisme de réglementation atténue les sanctions dans les cas de violation de la réglementation lorsque l'entreprise a agi de bonne foi et fait des efforts en vue de se conformer à la réglementation en vigueur.

Une deuxième méthode consiste en des pressions exercées par les fournisseurs ou les clients, comme cela a été le cas en Ontario, où l'association des carrossiers a conclu une entente avec le milieu des assurances. En vertu de cette entente, la couverture d'assurance des ateliers de carrosserie devient conditionnelle à leur adhésion au code de déontologie de l'association. Enfin, une troisième version du régime réglementaire de surveillance par des tierces parties consiste à assurer une surveillance directe par l'intermédiaire de l'association industrielle; le gouvernement peut alors offrir des incitatifs aux entreprises pour les encourager à se conformer à un code de déontologie supervisé par leur association industrielle. Ces incitatifs vont du soutien à la formation à la participation aux programmes reconnus du type Eco-logo.

Dans leur approche à l'égard des grandes sociétés, Gunningham et Sinclair s'intéressent aux nouvelles formes de corégulation ou de cadres de travail participatifs qui offrent une autre option que le traditionnel système d'injonction et contrôle. À leur avis, le contexte réglementaire actuel est trop lourd, et ils jugent la loi comme un outil étonnant, qui ne peut toujours être ajustée à la complexité des questions environnementales. Les auteurs explorent ainsi diverses formes

de partenariats entre l'industrie, les gouvernements et la société civile, qui pourraient offrir des solutions de rechange à l'approche d'injonction et de contrôle à la réglementation des grandes sociétés.

S'il est efficace d'offrir de l'information aux entreprises dans le cas des PME, on suggère un autre outil d'information pour contrôler le comportement des grandes sociétés : il s'agit de pointer du doigt les pollueurs en diffusant de l'information auprès du public. Les grandes sociétés sont plus susceptibles que les petites entreprises de réagir aux menaces à leur image, car elles sont plus conscientes de l'importance de l'aval social du public et sont de meilleures cibles pour les campagnes de sensibilisation orchestrées par les groupes environnementaux. En divulguant aux ONG environnementales et aux groupes communautaires de l'information sur le dossier environnemental et les plans d'avenir des grandes sociétés, celles-ci sont amenées à tenir compte de leur réaction à l'échelle de la planification, soit lorsqu'il est moins coûteux pour l'entreprise d'opter pour des mesures qui limiteront l'impact environnemental de leurs activités. Certaines sociétés iront même jusqu'à travailler avec des comités de liaison communautaires pour vérifier que leur développement futur ne nuira pas à leur crédibilité.

Une autre stratégie passe par la négociation d'ententes qui fixent par consensus des objectifs précis. L'on observe trois variantes de cette méthode. La première fixe des objectifs qui ne sont pas juridiquement contraignants et dont l'atteinte ne peut être évaluée que si les échéances, les mécanismes de reddition de compte et la participation du public sont clairs et assurés. La deuxième représente les ententes juridiquement contraignantes utilisées aux États-Unis et dans le cadre desquelles l'État offre une certaine souplesse réglementaire en échange de résultats excédant la stricte conformité à la réglementation. Enfin, la troisième est le covenant des Pays-Bas, où chaque usine doit signer une entente

un rôle de sensibilisation. L'élaboration de solutions satisfaisantes pour tous, où l'adoption de mesures réduit les coûts pour l'entreprise, favorise la mise en œuvre et accroît les avantages d'une telle approche. C'est cette méthode qui a été adoptée en Australie pour contrôler l'utilisation de solvants dans la réparation des carrosseries, en obligeant les utilisateurs commerciaux à soumettre à l'organisme de réglementation responsable un rapport sur leur programme de gestion des déchets. Afin d'encourager les acteurs de l'industrie à soumettre des rapports véridiques, l'organisme de réglementation atténue les sanctions dans les cas de violation de la réglementation lorsque l'entreprise a agi de bonne foi et fait des efforts en vue de se conformer à la réglementation en vigueur.

Une deuxième méthode consiste en des pressions exercées par les fournisseurs ou les clients, comme cela a été le cas en Ontario, où l'association des carrossiers a conclu une entente avec le milieu des assurances. En vertu de cette entente, la couverture d'assurance des ateliers de carrosserie devient conditionnelle à leur adhésion au code de déontologie de l'association. Enfin, une troisième version du régime réglementaire de surveillance par des tierces parties consiste à assurer une surveillance directe par l'intermédiaire de l'association industrielle; le gouvernement peut alors offrir des incitatifs aux entreprises pour les encourager à se conformer à un code de déontologie supervisé par leur association industrielle. Ces incitatifs vont du soutien à la formation à la participation aux programmes reconnus du type Eco-logo.

Dans leur approche à l'égard des grandes sociétés, Gunningham et Sinclair s'intéressent aux nouvelles formes de corégulation ou de cadres de travail participatifs qui offrent une autre option que le traditionnel système d'injonction et contrôle. À leur avis, le contexte réglementaire actuel est trop lourd, et ils jugent la loi comme un outil étonnant, qui ne peut toujours être ajustée à la complexité des questions environnementales. Les auteurs explorent ainsi diverses formes

# Leaders and Laggards Next Generation Environmental Regulation

Neil Gunningham et  
Darren Sinclair  
(Greenleaf Publishing, 2002)

Compte rendu de  
Ian Campbell,  
Projet de recherche  
sur les politiques,  
et  
Benoît Leduc,  
ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

Ian Campbell,  
directeur principal de projet,  
est le responsable du  
Projet de recherche sur le  
développement durable du PRR.  
Au moment de la rédaction  
de ce compte rendu,  
Benoît Leduc occupait  
le poste d'analyste au sein du  
Projet de recherche sur les politiques.

La réglementation de type « injonction et contrôle » a longtemps constitué le principal moyen d'action en protection de l'environnement, bien que cette approche crée un climat conflictuel et engendre des coûts élevés de surveillance et d'application. Dans certains contextes, comme les nombreux secteurs d'activité économique dominés par la petite et moyenne entreprise, ce style de réglementation est tout simplement inadéquat. D'abord en raison des coûts prohibitifs des moyens de surveillance et d'application nécessaires pour pouvoir agir de manière crédible auprès des entreprises récalcitrantes, et ensuite parce que la réglementation traditionnelle se contente en général de fixer des limites à ne pas franchir, et ne propose aucun avantage aux entreprises qui iront au-delà des exigences minimales.

*Leaders and Laggards* s'intéresse à des outils novateurs qui peuvent compléter la boîte à outils en matière de politiques<sup>1</sup>. L'ouvrage se présente en deux parties. La première explore l'éventail croissant des solutions nouvelles disponibles pour encourager les petites et moyennes entreprises (PME) à adopter de saines pratiques environnementales. La deuxième se penche sur cette même question, dans le contexte cette fois très différent des grandes sociétés. Dans chacun des cas, la présentation générale et la revue des nouvelles stratégies disponibles en protection de l'environnement sont suivies d'un choix d'études de cas. Le lecteur généraliste appréciera surtout le survol des outils présentés aux chapitres 2 (PME) et 6 (grandes sociétés). Les diverses études de cas exhaustives tirées de l'expérience australienne (en carrosserie, réfrigération et climatisation, production maritime-chère, secteur minier, ainsi que l'expérimentation de l'état de Victoria en ce qui touche aux plans d'amélioration environnementale et comités de liaison communautaires), fournissent également des renseignements intéressants sur la manière dont un gouvernement peut amener des associations industrielles et de grandes

sociétés à se mobiliser face aux défis environnementaux.

Le milieu de la PME regroupe un nombre si élevé de petites entreprises qu'il est quasiment impossible d'instaurer un système efficace de surveillance et d'application de la réglementation. Les PME représentent en effet plus de 90 % de toutes les entreprises des économies de l'OCDE, et sont à la source de près de 70 % de la pollution dans tout le Royaume-Uni. Nombre de ces entreprises flèchent toujours le seuil de rentabilité et perçoivent la protection de l'environnement comme une charge financière supplémentaire au-dessus de leurs moyens. S'il existe des solutions satisfaisantes pour les PME, elles exigent habituellement des investissements en procédés, équipement ou expertise que de nombreuses entreprises ne peuvent pas effectuer, ne disposant pas des ressources techniques et financières suffisantes. La réglementation des PME représente ainsi un défi considérable pour les administrations publiques.

Une des approches privilégiées par les auteurs à l'égard des PME regroupe diverses formes de vérification de la conformité par des tierces parties (substituts réglementaires). Comme leur nom l'indique, les substituts réglementaires sont des intervenants non gouvernementaux pouvant jouer un rôle similaire à celui d'une administration publique dans la surveillance des PME et l'appui aux actions qui favoriseront la durabilité écologique. Les auteurs présentent cette approche comme un moyen de rendre efficace la réglementation gouvernementale sans pour autant peser trop lourdement sur les ressources publiques.

Une version de ce régime réglementaire de surveillance consiste à exiger des audits environnementaux ou des auto-inspections, processus vérifiés par des comptables. Ces outils favorisent la responsabilisation à l'interne, mais ils exigent la dissémination de l'information sur les risques et la gestion environnementale, et sont plus efficaces dans les domaines où l'association industrielle est très active et peut jouer



Le lecteur pourra télécharger la version intégrale du rapport (disponible en anglais seulement), qui comprend 55 plans et graphiques en couleur, à partir de notre site Web : [www.earlylearning.ubc.ca](http://www.earlylearning.ubc.ca). Pour ceux qui ne peuvent télécharger des documents couleurs, une version imprimée sera envoyée sur demande adressée par courriel à : [earlylearning@ubc.ca](mailto:earlylearning@ubc.ca)

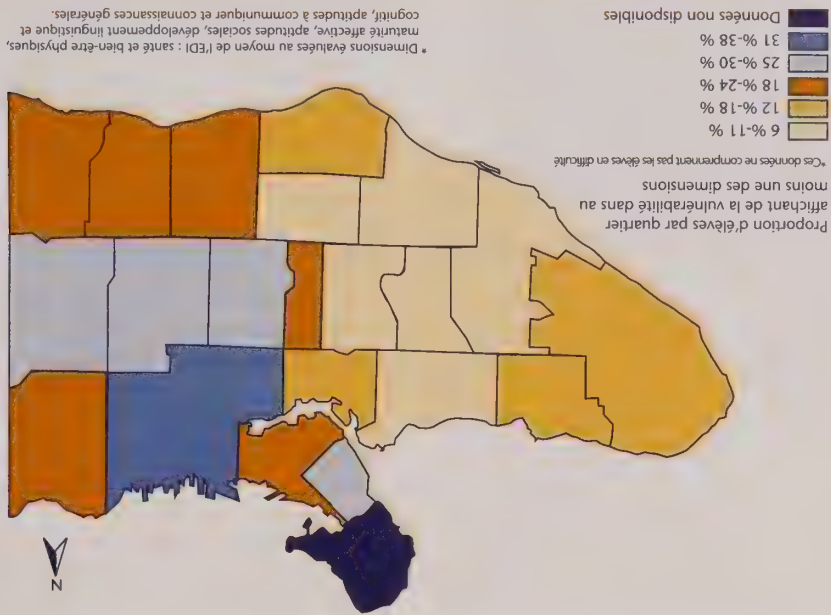
• A l'heure actuelle, l'école est la principale agence de développement de l'enfance de notre société. Cependant, le mandat de l'école ne commence pas à la naissance et la notion d'instruction n'englobe pas toujours celle de développement. Notre étude de la situation de Vancouver a démontré que jusqu'à 60 % de l'écart entre les écoles en ce qui touche aux tests de compétences de base des élèves de 4<sup>e</sup> année s'expliquent par une combinaison de taux de vulnérabilité à la maternelle, révélés par l'FEDI et le statut socioéconomique de la population desservie par l'école. La proportion d'enfants qui, au moment de commencer l'école, sont déjà vulnérables dans au moins une dimension de leur développement, est un facteur très déterminant du succès que connaîtra l'école dans sa tâche d'aider les enfants à atteindre leurs compétences scolaires de base.

• La création de conditions favorables au sain développement des enfants exigera une collaboration très étroite des divers secteurs concernés. Les programmes, services et facteurs environnementaux influant sur le développement des jeunes enfants doivent engager les administrations fédérale, provinciale et municipale, mais également les organismes caritatifs, entreprises, associations de quartiers et les familles. Il est rare que l'on étudie dans la perspective du développement des enfants qu'y vivent, des facteurs comme l'influence du marché immobilier résidentiel sur la vie des quartiers. Or, les décisions prises dans une sphère d'activité peuvent avoir une incidence marquée sur la capacité d'autres secteurs à favoriser un sain développement. Imaginons par exemple que les autorités régionales en santé décident d'élimer la

développement des enfants. Vancouver offre néanmoins un bon exemple de structures urbaines favorisant le développement des jeunes enfants. Ainsi, dans deux quartiers où ont été judicieusement regroupées des habitations pour classe moyenne et non marchandes, l'on a constaté un meilleur développement de tous les enfants. Il semblerait donc que les enfants dont le milieu familial les placerait en situation de risque mais qui vivent en milieu socioéconomique mixte s'en sortiraient mieux que les enfants de familles comparables vivant dans des quartiers défavorisés. Autrement dit, les quartiers mixtes contribuent mieux que les quartiers économiquement défavorisés à une diminution de la vulnérabilité.

Bien que Vancouver compte un bel éventail de services d'aide à l'enfance et de programmes de développement de l'enfance, le financement est insuffisant, les programmes sont mouvants, l'accessibilité des quartiers est variable, l'utilité réelle et la portée des services et des programmes sont souvent impossibles à déterminer, et la combinaison de programmes est purement ad hoc. Par exemple, le taux d'accessibilité aux services d'aide à l'enfance des divers quartiers de Vancouver affiche un écart de facteur 10 (soit de 0,89 à 0,09 par enfant). Ironie du sort, les quartiers les moins bien desservis sont ceux des secteurs ouverts dans l'est de la ville, qui sont précisément ceux dont les enfants tireraient potentiellement le plus de bénéfices de tels services. À l'heure actuelle, les dépenses en services d'aide à l'enfance et programmes de développement destinés aux enfants de zéro à cinq ans totalisent moins du cinquième des fonds consacrés au réseau scolaire public pour les enfants de six ans et plus.

**FIGURE 1**  
**Vancouver –**  
**Proportion d'élèves vivant dans chaque quartier affichant de la vulnérabilité dans au moins une des dimensions de développement**



• L'importance des « barrières non financières à l'accès » aux programmes et services d'aide au développement des enfants est un constat quasi systématique. À l'évidence, ces barrières sont plus lourdes dans les quartiers les plus défavorisés. Ainsi les données révèlent qu'à mesure que l'on descend l'échelle socioéconomique, l'on s'attaque aux problèmes de développement seulement lorsque l'enfant est à un âge plus avancé. Or, en matière de développement des enfants, plus tôt un problème est relevé et plus tôt on s'y attaque, plus grandes sont les chances de l'enfant de le surmonter. Nous n'avons pas une connaissance approfondie de ces barrières, mais l'on peut, sur la base de sources ponctuelles et indirectes, proposer que les facteurs suivants y jouent un rôle : niveaux divers de connaissance et de compréhension du développement des jeunes enfants de la part des parents; conflits travail-famille et conflits d'horaires qui rendent difficile l'accès aux services et programmes aux heures où ils sont offerts; contraintes de transport et d'accès local; barrières linguistiques et complexes face aux professionnels de la classe moyenne. Pourtant, de nombreux programmes d'action directe en place à Vancouver, notamment le programme canadien de nutrition prénatale (Healthiest Babies Possible), démontrent que les obstacles non financiers à l'accès peuvent être renversés et les difficultés de développement surmontées par la conception et l'application de programmes stratégiques.



fonction de critères tels que le statut sociodémographique, les facteurs de risque pour le développement et l'accès de facto aux services et installations destinés à favoriser le développement des enfants. Il ressort de cette classification une bonne connaissance du milieu que constitue Vancouver en ce qui touche au développement des jeunes enfants, riche en information sur ce que nous, comme collectivité, devons faire pour améliorer les chances d'épanouissement plus jeunes de nos citoyens. En outre, l'information recueillie à Vancouver pourra se révéler très utile pour l'évaluation de la situation dans d'autres communautés du pays.

## La mesure du développement du jeune enfant

L'EDI sert à mesurer le degré de maturité scolaire à l'égard de cinq dimensions du développement, soit les aptitudes cognitives et linguistiques, sociales, affectives, physiques, et les compétences en communication en anglais. Cet outil de mesure, conçu par Dan Offord et Magdalena Janus, de l'Université McMaster, est appliqué à l'échelle des groupes et il est utilisé par les instituteurs d'école maternelle, après plusieurs mois d'interaction en classe. Les données sont recueillies sur une base individuelle, mais elles sont ensuite interprétées au niveau du groupe (c.-à-d., école ou quartier), afin d'aider les communautés à évaluer l'efficacité de leur soutien aux jeunes enfants et aux familles. En février 2000, l'EDI a été utilisé par tous les instituteurs de maternelle de la Commission scolaire de Vancouver, couvrant au total 3 921 enfants (soit 97 % des enfants d'âge de maternelle à Vancouver).

Dans la version intégrale du rapport<sup>1</sup>, les résultats ont été présentés par lieu de résidence des enfants, c'est-à-dire l'un des 23 quartiers de planification sociale que compte Vancouver. Cette classification a été retenue parce que

les quartiers sont plus représentatifs du milieu dans lequel les jeunes enfants passent les premières années de leur vie que ne l'est l'école fréquentée. Notre sommaire est ici fondé sur la proportion d'enfants « vulnérables » dans chaque quartier. Nous entendons par enfants vulnérables ceux qui affichent de faibles notes dans l'une ou plusieurs dimensions de l'EDI, et une maturité scolaire inférieure à celle de leurs pairs.

### *vulnérables de la ville de Vancouver.*

## Sommaire des résultats

- La courbe de vulnérabilité en matière de développement révèle qu'à Vancouver, en partant du quartier le mieux nanti vers le quartier le plus pauvre, la proportion d'enfants vulnérables dans au moins une des cinq dimensions de l'EDI grimpe de 6 % à 38 % (se reporter au plan). Cet écart global reflète celui qui divise par ailleurs les quartiers pour chaque échelle individuelle. Au chapitre du développement cognitif et linguistique, aucun enfant n'a été classé vulnérable dans le quartier à plus faible risque, alors que le taux passe à 21 % dans le quartier au taux de risque le plus élevé. En ce qui a trait à la santé physique et au bien-être, l'écart est de 0 à 22 %; aux aptitudes sociales, de 1 à 17 %; à la maturité affective, de 2 à 16 %; et à la communication en anglais, et aux connaissances générales, de 0 à 16 %. L'on a constaté que la fréquence de vulnérabilités multiples recoupant plusieurs dimensions de l'EDI augmente parallèlement à la hausse du taux de vulnérabilité. Bien que le risque le plus élevé se situe dans les quartiers les plus pauvres de la ville, le plus grand nombre d'enfants à
- Le milieu urbain exerce également une forte influence sur le développement de l'enfant. Or, comme dans la plupart des autres grandes villes canadiennes, les quartiers de Vancouver tendent de plus en plus vers une stratification économique. Le prix du logement, le zonage et les taux de vacance, essentiellement, poussent en effet les familles avec jeunes enfants (de zéro à cinq ans) vers les secteurs de la ville plus proches des zones commerciales et de transport, plutôt que dans les quartiers conçus pour y élever une famille. En outre, la majorité des constructions résidentielles non marchandes de Vancouver destinées aux familles sont situées dans les secteurs socioéconomiquement faibles, ce qui se traduit par une ségrégation accrue. Ces quartiers affichent les taux de risque les plus élevés en ce qui a trait au
- Le milieu urbain exerce également une forte influence sur le développement de l'enfant. Or, comme dans la plupart des autres grandes villes canadiennes, les quartiers de Vancouver tendent de plus en plus vers une stratification économique. Le prix du logement, le zonage et les taux de vacance, essentiellement, poussent en effet les familles avec jeunes enfants (de zéro à cinq ans) vers les secteurs de la ville plus proches des zones commerciales et de transport, plutôt que dans les quartiers conçus pour y élever une famille. En outre, la majorité des constructions résidentielles non marchandes de Vancouver destinées aux familles sont situées dans les secteurs socioéconomiquement faibles, ce qui se traduit par une ségrégation accrue. Ces quartiers affichent les taux de risque les plus élevés en ce qui a trait au

## Se concentrer uniquement sur les secteurs ou quartiers jugés plus à risque aurait pour résultat de laisser de côté la plupart des enfants vulnérables de la ville de Vancouver.

risque se retrouve dispersé dans les quartiers de classe moyenne qui, dans l'ensemble, comptent beaucoup plus d'enfants en bas âge que les quartiers défavorisés. Si l'objet d'une stratégie de développement de la petite enfance est d'accroître la capacité d'adaptation, de diminuer la vulnérabilité et de réduire les inégalités sociales, cette stratégie doit donc offrir à tous l'accès à des conditions qui favoriseront le sain

# Le développement de la petite enfance à Vancouver

Clyde Hertzman,  
Sidney A. McLean,  
Dafna Kohen,  
Jim Dunn,  
Terry Evans et  
Jacqueline Smit-Alex

Jim Dunn est professeur adjoint au Centre for Health and Policy Studies de l'Université de Calgary. Les autres auteurs sont tous membres de l'équipe du Human Early Learning Partnership de l'Université de la Colombie-Britannique.

Clyde Hertzman est directeur, Sidney A. McLean et Dafna Kohen sont chargées de recherche, Terry Evans est assistant de recherche et Jacqueline Smit-Alex est directrice principale.

**L**e milieu dans lequel vit, grandit et apprend un enfant exerce une influence significative sur son développement. Ce milieu est à son tour largement tributaire de conditions socioéconomiques, civiques et familiales. Au Canada, les disparités de développement des enfants se manifestent suivant un même modèle au cours des cinq premières années de vie, et correspondent à des facteurs bien identifiés : revenu familial, scolarité des parents, mode d'éducation des parents, degré de sécurité et cohésion dans le quartier, niveau socioéconomique du quartier et accès à des services à l'enfance de qualité et à des situations favorisant le développement. Les menaces au développement d'enfants en santé se retrouvent dans toutes les tranches socioéconomiques, mais le poids de ces menaces est inversement proportionnel au niveau de revenu. Toutes les familles sont unies dans leur désir de procurer à leurs enfants un bon départ dans la vie. Et pourtant, bien que nous soyons conscients de l'importance d'un sain développement des enfants, nous n'avions jusqu'à tout récemment aucun moyen de suivre de près le

Comme chercheurs collaborant au Projet de recherche sur les politiques concernant le projet sur les Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, nous avons d'abord été quelque peu étonnés du degré de mobilité du revenu d'une génération à l'autre au Canada. Peut-être avions-nous été trop grandement influencés par les données des États-Unis et de la Grande-Bretagne, où la transmission intergénérationnelle de la pauvreté est plus élevée que chez nous. Au Canada, les adultes à faible revenu sont issus de familles de tous les milieux socioéconomiques. Le présent article de Hertzman et coll. sur le développement des jeunes enfants à Vancouver est très intéressant en ce qu'il explore une situation réelle. On y souligne que les menaces à un sain développement des enfants se retrouvent à tous les échelons socioéconomiques, bien que l'importance de ces menaces augmente lorsque le niveau de revenu diminue. Par exemple, on remarque que si le degré de risque est le plus élevé dans les quartiers les plus pauvres de Vancouver, le plus grand nombre d'enfants à risque est dispersé dans les quartiers de classe moyenne (comptant une plus grande population). Ces résultats rejoignent ceux d'analyses démontrant l'importance pour le développement du jeune enfant d'autres facteurs que le seul niveau de revenu. Il apparaît évident que les politiques adoptées sur la seule base du revenu parental, ou visant uniquement les quartiers pauvres, ne sont qu'une composante d'une stratégie plus globale s'attaquant à la vulnérabilité chez les enfants.

déroutement du développement des enfants dans des communautés précises, ni de bien comprendre en quoi le contexte propre à une communauté donnée pourrait être modifié afin de donner de plus grandes chances d'épanouissement à ses enfants. Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada, de même que plusieurs équipes de recherche universitaires de tout le pays se sont attachées à combler ces lacunes. Nous résumons ici une initiative en ce sens, soit l'évaluation du développement d'enfants de maternelle à Vancouver, au moyen de la mesure du développement du jeune enfant (ou EIDI pour Early Development Instrument). Nous nous sommes intéressés dans le cadre de notre travail aux écarts de maturité scolaire des enfants, ainsi qu'aux caractéristiques socioéconomiques, au climat régnant dans le quartier, aux risques pour la santé des enfants en bas âge, à la détection et à l'intervention, aux services d'aide à l'enfance, aux programmes d'alphabetisation, à la formation destinés aux parents, et à la performance scolaire. Les divers quartiers de la ville ont été classés en



forêt canadienne, cet indicateur comparera les données de télédétection obtenues par satellite et les relevés au sol pour mesurer les terres présentant une fermeture du couvert<sup>3</sup> de plus de 10 %, seul largement reconnu et utilisé par l'Organisation des Nations Unies afin de définir ce qui constitue une forêt.

L'indicateur de couvert forestier représente une nouvelle utilisation des données télémétriques obtenues par satellite et sera le seul élément, à l'échelle nationale, à donner régulièrement un aperçu du couvert forestier.

À l'heure actuelle, nous ne disposons de données suffisantes pour évaluer l'étendue du couvert forestier au Canada que pour l'année 1998. Cette année-là, la forêt occupait 41 % de la surface du pays, ce qui représente 392 millions d'hectares de forêt sur une masse continentale totale de 951 millions d'hectares.

La TRNEF propose de comparer les données satellite servant à établir l'indicateur de couvert forestier aux relevés effectués au sol par le Service canadien des forêts et de les mettre à jour chaque année. Un indicateur utilisant des données-satellite à plus haute résolution pourra peut-être permettre de répertorier et de mesurer différents types d'écosystèmes forestiers ainsi que d'autres facteurs importants.

**Étendue des terres humides**

Les terres humides filtrent et purifient l'eau et entreposent de grandes quantités de carbone. Elles contribuent au contrôle des inondations, à la réduction de l'érosion et à la protection des rivières. Elles contribuent aussi de manière indirecte au soutien de nombreuses activités économiques comme la pêche, l'agriculture ainsi que des activités récréatives. Le Canada est responsable d'une proportion élevée des terres humides du monde.

Établi à partir de données de télédétection obtenues par satellite, cet indicateur mesurera l'étendue des terres humides au Canada et leur évolution au fil du temps. En raison de l'ab-

Le Cabinet fédéral s'est déjà engagé officiellement à examiner les indicateurs de données de qualité sur le suivi chronologique de l'étendue des terres humides du Canada, cet indicateur est le seul que nous ne pouvons calculer à l'heure actuelle. Il faudra environ deux ans de travail pour élaborer un indicateur national fiable.

En dépit des lacunes des données actuelles, la TRNEF a recommandé la création de cet indicateur en raison de l'importance des terres humides qui soutiennent un vaste éventail d'activités économiques et constituent un excellent indice de l'état global de la biodiversité au Canada.

**Indicateur du niveau de scolarité (capital humain)**

Ce n'est qu'au cours des dernières décennies, avec l'étude de la productivité, que la notion de capital humain s'est hissée au premier plan des préoccupations économiques. Il n'existe donc à l'heure actuelle aucune estimation officielle du capital humain au Canada.

Souvent, on a recours à l'indicateur de niveau de scolarité pour mesurer le capital humain. Seul indicateur de capital humain parmi les six proposés, il mesure le pourcentage de la population canadienne âgée de 25 à 64 ans ayant atteint un niveau d'études secondaires supérieures (enseignement professionnel ou formation par apprentissage) ou de niveau tertiaire (collèges communautaires, collèges d'enseignement général ou universités). Ce pourcentage est passé de 43 % en 1990 à 55 % en 2000.

Cet indicateur a ses limites : il ne fournit, par exemple, aucune information sur la qualité du capital humain accumulé ou perdu. Toutefois, il assurera le suivi de notre investissement dans le développement d'un aspect important du capital humain – une main-d'œuvre instruite – et nous aidera à comprendre notre capacité concurrentielle dans une économie mondiale fondée sur le savoir.

## Prochaines étapes

- 1 Le mandat de la TRNEF, créée en 1994, consiste à déterminer, expliciter et promouvoir les principes et les pratiques visant le développement durable dans l'ensemble des secteurs de la société canadienne et dans toutes les régions du pays. Une partie du mandat de la TRNEF consiste à offrir ses conseils aux décideurs du pays sur les politiques liées aux dossiers qui ont des conséquences à la fois sur l'économie et l'environnement. Pour obtenir plus d'information sur les indicateurs et sur d'autres questions liées au développement durable, consultez notre site Web à l'adresse [www.trnef.ca](http://www.trnef.ca)
- 2 Ces recommandations sont issues de l'initiative triennale de la TRNEF, annoncée par le ministre des Finances lors de son discours budgétaire au printemps 2000. « Nous devons reconnaître que les moyens dont nous disposons à l'heure actuelle pour mesurer les progrès sont insuffisants ». Vous trouverez les résultats complets découlant de cette initiative dans le document *Indicateurs d'environnement et de développement durable au Canada*, publié en mai 2003.
- 3 La fermeture du couvert représente le pourcentage de la surface du sol qui serait recouvert par une projection verticale vers le bas du feuillage de la cime des arbres. La fermeture est égale à 100 % lorsque le sol est entièrement recouvert.

## Notes

L'élaboration de mesures des coûts et avantages réels des activités économiques est un processus à long terme; toutefois, l'adoption de ces six indicateurs constituerait une démarche immédiate et viable qui mettrait le gouvernement sur la bonne voie.

3 La proposition annuelle d'écologisation du budget fédéral de la TRNEF, un des grands dossiers à l'aide duquel la Table ronde remplit son mandat de donner des conseils d'orientation stratégique au gouvernement fédéral en matière de développement durable, comportera également des recommandations sur les indicateurs.

Environnement Canada et Statistique Canada travaillent actuellement à l'élaboration d'un mémoire au Cabinet basé sur ces recommandations.

## Les indicateurs

La plupart des indicateurs recommandés par la TRNEE se concentrent sur le capital naturel, qui constitue un élément particulièrement important de notre richesse nationale. Il soutient l'activité économique non seulement en nous procurant des matières premières et des terres où vivre et sur lesquelles nous pouvons compter pour soutenir l'activité économique, mais il nous rend également plusieurs services écologiques essentiels à la vie, y compris la purification de l'air vicié et de l'eau polluée, en plus de nous fournir des terres arables. L'ensemble des indicateurs comprend également un indicateur de capital humain.

### Qualité de l'air

La quantité d'ozone troposphérique ( $O_3$ ), ou smog, à laquelle sont exposés les Canadiens augmente lentement, de 3 % par an depuis 20 ans ; toutefois, les scientifiques ont trouvé que des niveaux de pollution moindres que ce que l'on croyait auparavant causent des maladies et des décès chez les humains.

On calcule les indices de qualité de l'air dans de nombreuses zones de compétence, mais souvent, on mesure les concentrations de plusieurs polluants en regard de lignes directrices relatives à la qualité de l'air et on n'informe la population que sur la pire concentration de polluant pendant une certaine journée. Ces données ne permettent pas de procéder à une analyse des tendances à long terme en matière de pollution atmosphérique. L'indicateur national de qualité de l'air est la première mesure canadienne facilement disponible établissant le degré d'exposition de la population à un polluant, c'est-à-dire le nombre de personnes exposées à l'ozone troposphérique, ainsi que la concentration d'ozone dans différentes régions du pays. Deux motifs expliquent le choix de l'ozone troposphérique pour cet indicateur : la disponibilité de données fiables reliant les effets de concentration d'ozone dans différentes régions du pays.

tions déterminées dans l'air ambiant sur la santé humaine et l'existence d'importantes séries chronologiques de données sur la concentration dans l'air ambiant. Autrement dit, les données sont à notre disposition.

Cet indicateur n'est pas parfait, il ne mesure pas d'autres polluants tels que la poussière fine ( $PM_{2.5}$ ). Toutefois, Environnement Canada et Santé Canada travaillent actuellement à l'élaboration d'un indice amélioré de la qualité de l'air, fondé sur les risques pour la santé, on espère que ce processus permettra d'établir une méthodologie en vue de la création d'un indicateur fondé sur plusieurs polluants.

### Qualité de l'eau douce

L'indicateur de la qualité de l'eau douce constituerait une mesure nationale de la qualité globale de l'eau par rapport à de grands objectifs en matière d'utilisations de l'eau au Canada (p. ex., l'eau servant à la vie aquatique, à la consommation, aux activités récréatives et à l'agriculture). Un calcul préliminaire nous donne une première approximation de la qualité de l'eau douce dans tout le Canada. Il indique qu'en 2002, environ 22 % des voies navigables sous surveillance étaient jugées de qualité marginale ou mauvaise.

Cet indicateur est basé sur les données combinées d'indices de qualité de l'eau déjà établis par les provinces, qui sont pour la plupart calculés en suivant la méthodologie entérinée par le Conseil canadien des ministères de l'Environnement (CCME). Comme la méthode de regroupement à l'échelle nationale est nouvelle, il faudra élargir le système de surveillance, effectuer d'autres travaux pour assurer une plus grande uniformité à l'échelle nationale (p. ex., dans la fréquence et le type d'échantil-

lonnage, de même que dans la présentation et l'analyse des données) et utiliser une meilleure méthode d'agrégation des données. À long terme, l'indicateur pourrait porter sur le suivi d'un plus grand nombre de substances, sur d'autres médias comme les sédiments et la biote, et sur les eaux souterraines.

### Émissions de gaz à effet de serre

Cet indicateur, déjà établi par Environnement Canada, permettra un suivi annuel de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre au Canada, soit le  $CO_2$ , le  $CH_4$ , le  $N_2O$ , les HFC, les PFC et le  $SF_6$ . Il signalera les émissions globales pour tous les gaz en mégatonnes d'équivalent  $CO_2$ . Tous ces gaz contribuent aux changements climatiques mondiaux. Bien qu'un indicateur crédible permettant de mesurer directement les effets des changements climatiques serait idéal, la complexité de ce phénomène rend l'élaboration d'un tel indicateur impossible pour l'instant. Par conséquent, l'indicateur proposé pour les émissions de gaz à effet de serre donne une mesure plus indirecte de notre capital naturel, en établissant le fardeau imposé à l'atmosphère sous forme de gaz à effet de serre.

En raison des obligations contractées dans le cadre du Protocole de Kyoto et des profondes répercussions potentielles des changements climatiques sur notre économie, notre bien-être et nos systèmes écologiques, le Canada doit parvenir à mesurer rigoureusement son propre taux d'émissions et assurer un suivi de ses progrès vers la résolution des problèmes liés aux changements climatiques.

### Couvert forestier

La forêt du Canada représente une de nos ressources naturelles les plus précieuses car elle offre de la matière ligneuse, un habitat à la faune, des possibilités récréatives et des fonctions écologiques, notamment des mécanismes de purification de l'air et l'assur-



# Intégrer le capital naturel et humain à l'analyse économique

David J. McGuinty  
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

David J. McGuinty est président-directeur général de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Un des principaux objectifs du développement durable consiste à s'assurer que les générations qui suivront disposeront de choix et de moyens – capital approprié de tous les types – à tout le moins comparables, sinon supérieurs pour concrétiser leurs propres objectifs. Afin d'atteindre ce but, il faut tenir compte de tout l'éventail de notre capital national dans la prise de décisions économiques

Ce sont les objectifs que souhaite atteindre la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) par l'entremise de ses travaux sur les indicateurs<sup>1</sup>. La TRNEE a travaillé en étroite collaboration avec des partenaires clés, entre autres avec Statistique Canada et Environnement Canada, et a établi un processus multilatéral visant la création de six indicateurs canadiens crédibles et faciles à comprendre. On ne saurait gérer que ce qui est mesuré : ces indicateurs, qui viennent s'ajouter aux indicateurs économiques traditionnels tels que le produit intérieur brut, nous aideront à mesurer les incidences des pratiques économiques actuelles sur les ressources naturelles et humaines dont auront besoin les futures générations de Canadiens et de Canadiennes.

## Les recommandations

La TRNEE recommande que Statistique Canada publie ces six indicateurs une fois l'an et que le ministère des Finances les intègre lors de la présentation des budgets; elle recommande également qu'à long terme, le gouvernement élargisse le système de comptabilité nationale du Canada (SCN) pour y intégrer plus de détails

sur des éléments, tels que le capital naturel et humain, qui n'étaient pas répertoriés auparavant. Ce lien établi, par le biais de l'élargissement de la SCN, entre l'information relative au capital naturel et humain et celle du domaine de l'économie serait la suite logique de la façon dont la SCN intègre déjà des données sur des ressources traditionnelles comme les bâtiments et la machinerie. De plus, cette démarche permettrait d'aider les Canadiens à être mieux informés et à participer à des discussions constructives sur des questions où l'environnement et l'économie sont inextricablement liés, notamment celle des changements climatiques<sup>2</sup>.

Pour pouvoir procéder à l'élargissement de la SCN, il faut posséder d'avantage de données sur l'environnement que nous en détenons actuellement. C'est pourquoi la TRNEE recommande fortement de poursuivre la mise en œuvre du Service canadien d'information sur l'environnement (SCIE) qui, une fois bien établi, représentera un élément important de la préparation des indicateurs et de l'élargissement de la SCN. En réalité, Environnement Canada a reçu la mission, lors de la présentation du budget fédéral de 2000 de préparer un système d'information environnementale amélioré pour le Canada. Depuis lors, il a réalisé de grands progrès en créant le SCIE, un réseau réparti de banques de données environnementales reliées par Internet. Environnement Canada cherche à faire du SCIE un institut autonome qui travaillera de concert avec tous les paliers de gouvernement et les autres groupes intéressés.

Le Canada doit mieux tenir compte de l'ensemble des ressources propres à assurer le dynamisme de l'économie et le bien-être de la société. Ces ressources constituent le « capital » de la nation, un terme économique d'abord utilisé pour désigner les immeubles et l'équipement nécessaires à la production économique dans l'avenir. Il existe néanmoins d'autres types de capital essentiels à notre bien-être : le capital naturel, qui nous offre un lieu où vivre, des matières premières ainsi qu'un environnement propre et stable où exercer nos fonctions, et le capital humain, qui nous permet de tirer le maximum de nos connaissances et de nos capacités.

# Envahisseurs exotiques

## Répercussions des espèces nuisibles

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les forêts urbaines ont constitué le point d'introduction de maladies et d'insectes étrangers envahissants. Puis, en se propageant dans les forêts primaires, nombre de ces espèces ont radicalement modifié le paysage nord-américain.

La brûlure du châtaignier (*Cryphonectria parasitica*) a été observée pour la première fois en Amérique du Nord en 1904, à New York, sur un arbre du zoo du Bronx. On soupçonne que la maladie a été introduite sur le territoire américain par des plants importés d'Asie; en moins d'un demi-siècle, cette maladie a complètement anéanti la population de châtaigniers à maturité, détruisant presque le quart de tous les feuillus de l'est de l'Amérique du Nord, dont deux millions d'arbres en Ontario.

En 1945, une souche extrêmement virulente de la maladie hollandaise de l'orme (*Ophiostoma ulmi*) a été introduite à Sorel, Québec. Subsequently, plus de 600 000 ormes sont morts au Québec et 28 000 dans la seule ville de Toronto. Actuellement, près de 300 000 ormes d'Amérique d'une valeur totale estimée à plus d'un milliard de dollars sont menacés par cette

maladie dans les municipalités de la Saskatchewan.

Le longicorne brun de l'épinette (*Tetropium fuscum*) a été remarqué pour la première fois en 1990, mais sa présence a été confirmée sur au moins 88 sites de la municipalité régionale de Halifax et sur toute l'aire du parc Plesant Point Park à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Originaire d'Europe, cet insecte a probablement été introduit sur le territoire dans le bois de caisses d'emballage livrées au port d'Halifax, situé à proximité. Dans son environnement naturel, le longicorne brun de l'épinette s'attaque aux arbres morts ou dépérissants. Au Canada, ce ravageur préfère les arbres vivants et sains. La propagation de cet insecte en Amérique du Nord aurait un effet dévastateur sur les forêts et l'industrie forestière canadiennes et américaines. Par conséquent, des centaines d'arbres à maturité ont dû être abattus dans le parc Plesant Point et dans ses environs.

À Windsor, en Ontario, et dans quatre municipalités voisines, on a confirmé la présence de la sésie émeraude du frêne (*Agrius planipennis*), d'origine asiatique. Cet insecte s'attaque aux frênes qui constituent

la majeure partie des forêts urbaines et primaires dans l'est de l'Amérique du Nord. Ils représentent également une part très importante des ventes des pépinières en Ontario, évaluées à environ 500 millions \$ par an.

En septembre 2003, à Toronto, on a dénombré quelque 2000 arbres à maturité infestés par le longicorne asiatique (*Anoplophora glabripennis*). Cet insecte creuse de gros trous dans des feuillus sains, qui finissent par mourir. Depuis 1996, plusieurs villes américaines ont essayé d'éradiquer le longicorne asiatique en procédant à la destruction de milliers d'arbres. Le United States Department of Agriculture estime que, sans l'application de mesures de prévention des infestations, les préjudices causés à l'économie américaine par ce parasite, et d'autres insectes rongeurs de bois, pourraient se chiffrer à près de 138 milliards \$.

Pour plus de renseignements sur les envahisseurs étrangers, veuillez consulter l'ouvrage intitulé *Envahisseurs exotiques des eaux, milieux humides et forêts du Canada*, Service canadien des forêts, Ressources naturelles Canada, 2002.



plantes, insectes et pathogènes. Le lien étroit entre les problèmes des forêts urbaines, d'une part, et les préoccupations scientifiques et les programmes politiques, d'autre part, serait-il le signe indiscutable que les politiques de foresterie urbaine s'articuleront bientôt en dehors du cadre individuel des municipalités?

Au Canada, à l'heure actuelle, la responsabilité de planifier, aménager et développer la forêt urbaine incombe presque exclusivement aux municipalités. Certaines villes, tout particulièrement celles dont la densité de population est assez élevée pour renforcer la capacité de gestion forestière interne, ont développé des approches innovatrices, fondées sur la tenue d'inventaires, pour la bonne intendance et la conservation de cette ressource. À cet égard, il y a encore peu d'outils d'intervention, politiques ou lois, destinés à la coordination d'une vision nationale ou provinciale au sujet des forêts urbaines canadiennes. Aux États-Unis, la reconnaissance de la valeur des programmes nationaux d'aménagement en milieu urbain remonte à au moins 1978, avec la promulgation par le Congrès de la *Cooperative Forestry Assistance Act*. Cette loi visait à fournir les fonds nécessaires à l'entretien, à l'agrandissement et à la conservation du couvert forestier urbain ainsi qu'à encourager la recherche et le développement de compétences techniques à l'échelle locale. En 1990, le Urban and Community Forestry Assistance Program a augmenté le montant de sa contribution financière aux forestiers ainsi qu'aux organismes à but non lucratif des états travaillant à la mise en valeur et à l'expansion des aires de forêt urbaine. De récents documents de travail et analyses ont fait état de politiques et concepts européens en matière de foresterie urbaine. Une étude

comparative des forêts de seize villes européennes a démontré que l'application de politiques fondées sur la théorie et la pratique propres au milieu urbain est essentielle à une planification efficace. Au cœur du problème : l'expertise et les pratiques qu'exige la rapidité du rythme de développement urbain n'ont pas été développées de façon structurée.

Au Canada, la Fondation canadienne de l'arbre (FCA) assure en grande partie la coordination nationale des opérations en matière de foresterie

### *En 1992, le Council of Tree and Landscape Appraisers estimait la valeur moyenne d'un arbre à Toronto à 700 \$, soit une forêt urbaine qui dépasse les 16 milliards \$.*

urbaine. Avec le soutien du Service canadien des forêts et d'autres commanditaires, la FCA désire attirer l'attention de la population sur l'importance de ce secteur. Nombre de ses programmes, comme « Ma rue, mes arbres », sont appuyés par la Fédération canadienne des municipalités. À ce jour, plus de 60 entreprises de pointe et organismes gouvernementaux assurent leur soutien à la Fondation pour la plantation d'arbres, l'écologisation des cours d'écoles, la tenue de conférences nationales sur la foresterie urbaine ainsi qu'aux campagnes d'information sur les avantages de planter des arbres et de les entretenir.

Les participants à la Cinquième conférence canadienne sur les forêts urbaines tenue à Markham, en Ontario, en 2002, ont établi un plan détaillé pour l'élaboration d'une politique nationale en matière de forêts urbaines au Canada. Interrogés au sujet des mesures clés à prendre pour relever les défis canadiens dans ce secteur, les participants ont mentionné les besoins suivants : promouvoir

ment la volonté d'adopter une vision nationale en matière de foresterie urbaine. Publiée par la Coalition pour la Stratégie nationale sur les forêts, cette stratégie établit des priorités (définies au terme d'une vaste consultation à l'échelle du pays et d'un dialogue avec la collectivité forestière) et fournit les grandes lignes d'une intendance et d'une gestion durable de la forêt canadienne. Parmi les huit thèmes stratégiques du document, on retrouve le suivant : « engager activement les Canadiens à appuyer la diversité des avantages sous-jacents à la forêt canadienne, y compris la forêt urbaine ».

La mise en place de ces mesures et leurs résultats concrets pourraient, dans les années à venir, fournir les moyens nécessaires pour évaluer l'élan et l'orientation des politiques en matière de forêts urbaines au Canada.

# Évolution des concepts et politiques en matière de forêts urbaines au Canada

**Ken Farr**  
Ressources naturelles Canada

Ken Farr est agent d'information scientifique à la Division du rapport sciences-politiques du ministère des Ressources naturelles Canada.

Plus de 80 % des Canadiens vivent dans des zones urbaines qui ne constituent, au total, que 0,2 % de la masse continentale du Canada. Bien qu'on le considère rarement comme un écosystème forestier à part entière, on estime néanmoins que le territoire urbain est couvert d'arbres à raison de 19 % de sa superficie. En tant que ressource forestière, tout sépare la forêt primaire de la forêt urbaine. La première s'étend sur de vastes territoires en général reculés, est très peu peuplée et appartient à l'État. En revanche, la seconde croît sur un territoire restreint où vit une population très dense et qui appartient, en majeure partie (entre 85 et 90 %), à des intérêts privés.

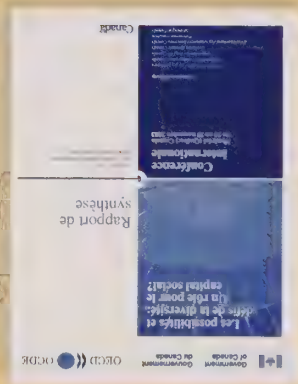
Au Canada, la réglementation forestière en milieu urbain a évolué, à l'instar de la réglementation des forêts traditionnelles, dans le but de répondre à une demande accrue d'aménagement efficace des ressources sur le plan local. En contexte urbain, la prise de mesures a commencé modestement, tout d'abord par le choix de l'emplacement des arbres le long des rues et aux soins qui y sont apportés. Les fortes densités de population ont entraîné l'émergence de problèmes et d'interactions complexes et, parallèlement, l'élargissement de la réglementation forestière urbaine à la surveillance des insectes et des maladies, à la mise en quarantaine, à la protection contre les incendies de forêt et à leur élimination, à l'utilisation de pesticides, aux utilisations prioritaires des parcs et, de plus en plus, au contrôle réglementaire des boisés privés. Tout porte à croire que l'émergence de diverses approches intégrées et fondées sur l'écosystème, dans le cadre d'un aménagement durable des forêts urbaines et primaires, contribuera à l'augmentation de l'importance et de la complexité des politiques forestières municipales. Si on considère la forêt urbaine canadienne comme simple espace d'agrément, sa valeur pécuniaire est

impressionnante. À Vancouver, les 114 500 arbres plantés le long des avenues ont, selon les normes de l'International Society of Arboriculture, une valeur estimée à plus de 500 millions \$. À Edmonton, les 103 000 arbres qui bordent les boulevards et les 142 000 arbres sur les aires de parcs ont une valeur de remplacement estimée à plus de 800 millions \$. En 1992, le Council of Tree and Landscape Appraisers estimait la valeur moyenne d'un arbre à Toronto à 700 \$, soit une forêt urbaine qui dépasse les 16 milliards \$.

Outre l'agrément, la forêt urbaine contribue de manière non négligeable au déroulement efficace des activités dans les villes, grandes et moins grandes. L'importance qu'elle revêt en tant qu'infrastructure verte n'est souvent pas prise en considération ni appréciée à sa juste valeur. En théorie, on reconnaît généralement la capacité des forêts, dans les régions à forte densité de population, à limiter l'utilisation de l'énergie, améliorer la qualité de l'air, réduire le bruit, augmenter les réserves d'eau, maintenir des écosystèmes fragmentés et contribuer de manière positive au sentiment de bien-être social. Néanmoins, ces attributs ne sont concrètement mesurables que depuis peu, particulièrement grâce à l'application de mesures de détection à distance et de contrôle physiologique. La contribution de la forêt urbaine au bien-être social semble être devenue un élément indissociable des instruments de politique scientifique pro-vinciaux, nationaux et internationaux actuels. Comme dans le cas des forêts primaires et les plantations, les grandes questions de l'heure que sont le développement durable, la biodiversité, la gestion du carbone et la stabilité socio-économique, sont directement liées aux méthodes et approches de l'aménagement des ressources urbaines. Ajoutons que la forêt urbaine est, bien trop souvent, le lieu d'introduction d'espèces étrangères envahissantes,



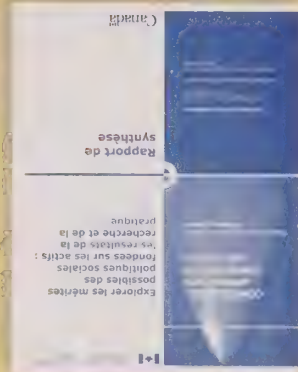
# Projet de recherche sur les politiques Publications récentes disponibles au [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)



Mars 2004

**Rapport de synthèse**  
*Les possibilités et défis de la diversité : un rôle pour le capital social?*

La conférence a réuni des experts renommés des milieux gouvernementaux, des universités, des organisations non gouvernementales ainsi que d'autres intervenants en vue de réfléchir aux rôles potentiels du capital social et de discuter des résultats des plus récentes recherches pertinentes. Ce rapport offre un compte-rendu des questions soulevées lors de la conférence de novembre 2003.



Février 2004

**Rapport de synthèse**  
*Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs*

Ce rapport offre un compte-rendu des questions soulevées lors de la conférence de décembre 2003. Les participants à la conférence ont pu faire le point sur la recherche, les politiques et les pratiques existantes dans le domaine du développement des actifs et de l'épargne chez les personnes à faible revenu, de même que dresser un bilan critique de la pertinence, de la valeur et de l'applicabilité au Canada d'une approche des politiques sociales fondée sur les actifs.



Janvier 2004

**publiques**  
*Génomique, santé et société : Questions émergentes pour les politiques*

Rédigé par Bartha Maria Knoppers et Charles Scriver, ce nouveau volume aborde les problèmes essentiels auxquels il faudra s'attaquer si l'on veut pouvoir récolter les avantages potentiellement extraordinaires pour la santé et l'économie que représente la génomique et, en même temps, gérer les risques qui y sont liés. On y trouve quatorze articles traitant d'une variété de sujets, notamment la médecine génétique et la protection de la vie privée, les questions de propriété intellectuelle et les conséquences pour les pays en voie de développement.

- Macdonald, R. 2004 (à paraître). « The Swiss Army Knife Of Governance », in Ellisdal, Hill et Howlett (éditeurs), *From Instrumental Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press.
- OCDE. Secrétaire général. 2003. *Sustainable Development – Building Sustainable Societies: The Role of Social Protection*, document de discussion n° SG/SD(2003b)3.
- Posner, Richard A. 2001. *Frontiers of Legal Theory*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Toope, S. 2001. « Inside and Out: The Stories of Domestic and International Law », *University of New Brunswick Law Journal*, 50(11).
- 1 Richard A. Posner va plus loin et pose comme principe que les normes sont fondamentales aux lois d'une façon qui ne s'applique pas aux disciplines plus quantitatives et descriptives. *Frontiers of Legal Theory*, (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2001), sect. 95.
- 2 Le pouvoir relatif à l'assurance-emploi a été ajouté aux compétences fédérales en 1940. Les pouvoirs relatifs aux questions ne faisant pas l'objet d'une disposition contraire relèvent du gouvernement fédéral, alors que les questions de nature provinciale. Ibid. sect. 91, 92.
- 4 la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, ch.11.
- 5 Synes c. Canada, [1993], 4 L.R.C. 695, cité avec le consentement de Decary, J.A., p. 785.
- 6 Voir, par exemple, *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.N.R.*, [1999] 1 L.R.C. 10. Une discussion détaillée sur cette jurisprudence fait partie du futur document de recherche de la composante Pauvreté et exclusion du Projet de recherche sur les politiques.
- 7 En ce qui concerne les obligations internationales relatives aux droits de la personne, voir par exemple les débats dans Sénat (2001) et les autorités citées.
- 8 À propos du rôle du droit et de l'interaction entre les relations internationales et les sciences politiques, voir Finemore, M. et S.J. Toope. 2001. « Alternatives to 'Legalization': Richer Views of Law and Politics », *International Organization*, 5(3).
- et de programmes sociaux » en ligne à <www.fm.gc.ca/FEDPROV/hist.html>. Page consultée [traducteur] le 10 février 2004 (nd). Le gouvernement fédéral a annoncé le 5 février 2003 une nouvelle mesure de financement qui comprendrait un fonds de réforme du système de santé.



## Renvois

### Jurisprudence et lois

Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817, [1999] J.C.S. No 39.

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.), 1982, ch. 11  
Loi constitutionnelle, 1867 (R.-U.), 30 et 31 Victoria, ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, Ann. II, No 5.

Elidridge c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1997] 3 R.C.S. 624.  
Gwiner c. Alberta (Human Resources and Employment) (2002), 217, D.L.R. (4th) 341, 2002 ABQB 685 (C.A.).  
Symes c. Canada, [1993] 4 R.C.S. 695  
Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.N.R., [1999] 1 R.C.S. 10.

### Auteurs et rapports

Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des droits de la personne. 2001. « Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations », décembre 2001, <http://www.parl.gc.ca/37/1/parbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm> Page consultée le 22 janvier 2004.

CISDL (Centre for International Sustainable Development Law), 2002. *Weaving the Rules for Our Common Future*. <http://www.cisd.org/wtr/> Page consultée le 22 janvier 2004.  
Hogg, P. 1999. *Constitutional Law of Canada*, Toronto : Carswell.

ADI (Association de droit international), ILA Committee on the Legal Aspects of Sustainable Development, 2002. *New Delhi Declaration on the Principles of International Sustainable Development Law*.

les préoccupations de la Charte, sur les raisons sous-jacentes aux décisions du législateur et sur les programmes politiques que celui-ci peut invoquer pour les justifier (IRP : 1999, 42).

Indépendamment de la création d'un comité parlementaire pour traiter de ces questions, comme le propose Mme Hiebert, il faut que l'analyse qui sous-tend le développement des politiques gouvernementales soit plus explicite.

L'élaboration de politiques publiques se fait maintenant dans un cadre normatif qui est exprimé explicitement dans les conventions, textes de loi et dans le droit constitutionnel. Ce cadre normatif n'est pas statique. Il continue à évoluer, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

Nous devons bien étaler le raisonnement justifiant une politique publique qui respecte ce cadre normatif, c'est-à-dire imbriquer l'analyse juridique à l'élaboration de politiques publiques. La prétention que l'élaboration des politiques publiques incorpore toujours une dimension normative ne suffit plus. Il faut le faire de manière explicite, selon des principes identifiés dans un cadre méta-juridique comme la Charte, la Constitution et autres textes pertinents.

À titre d'exemple, il n'est plus possible, à mon avis, de justifier une intervention auprès d'une communauté précisée ou l'application de certaines obligations sans se poser la question de l'exclusion. Il faut faire une analyse de l'intervention publique de manière à déterminer si la définition de la population cible est suffisamment inclusive. La cour s'attend à ce que le législateur ait procédé à cette analyse. La difficulté survient lorsque le législateur tente de justifier a posteriori les fondements normatifs de sa politique.

tion de la Charte. Par définition, la protection des minorités peut à l'occasion ne pas faire consensus auprès de la majorité. Il en résulte que le déficit démocratique est associé à une perception d'un activisme judiciaire sans borne. C'est évidemment trop réducteur que de ramener le déficit démocratique au rôle du judiciaire.

La souveraineté constitutionnelle n'a pas seulement attribué un rôle plus omniprésent au judiciaire sur l'échiquier de la gouvernance. Le législatif et l'exécutif ont également dû revoir comment exercer leur rôle dans ce même échiquier. L'intervention des pouvoirs publics, soit de l'exécutif ou du législatif, doit tenir compte du cadre normatif inscrit dans le cadre méta-juridique de notre société. Le débat sur l'activisme judiciaire et le déficit démocratique occupe la responsabilité des autres intervenants dans l'élaboration des politiques publiques. Il faut peut-être se demander si le processus d'élaboration de politiques publiques ne souffre pas lui aussi d'un déficit démocratique.

C'est l'avis notamment de Janet L. Hiebert, de l'Université Queen's, qui propose la création d'un comité parlementaire pour traiter des questions liées à la Charte, justifiant ainsi cette position :

En discernant à l'avance les droits fondamentaux mis en cause par un projet de loi et en facilitant l'examen minutieux et éclairé de celui-ci, le gouvernement sera plus fortement incité à expliquer son projet, à le justifier et, le cas échéant, à le modifier ou même à le retirer. Cet examen plus systématique et plus rigoureux permettra de constituer un dossier plus transparent et plus fiable – objectif for souhaitable en démocratie. Les juges, de leur côté, liront avec profit ce dossier public et plus complet, centré directement sur

# « L'approche normative au développement des politiques »

Donald Lemaire, Justice Canada

L'article de Mme Eliadis soulève des questions qui nous invitent à réfléchir sur la relation entre le droit et les interventions et politiques sociales des gouvernements. En effet, depuis quelques années, ces questions suscitent un vif débat public. Les écrits sur ces questions se sont multipliés depuis l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés* et les expressions comme le gouvernement des juges, l'activisme judiciaire, la société des droits, la dictature de la minorité ont attisé le débat.

Les règles du jeu ont changé avec le rapatriement en 1982 de la Constitution, qui a instauré au Canada un système de souveraineté constitutionnelle. Les interactions institutionnelles au sein du gouvernement ont connu une mutation à la suite de ce changement des règles du jeu. Le judiciaire, le législatif et l'exécutif participent à un dialogue institutionnel complexe où chacun, bénéficiant d'une juridiction autonome, doit exercer cette juridiction en fonction de nouvelles règles qui remettent en question la définition de l'exercice même de l'autonomie juridique.

L'hégémonie parlementaire n'est pas complètement éliminée. Le Parlement s'est tout de même gardé la capacité de réaffirmer sa suprématie en incluant une clause dérogatoire dans la Constitution. Les tribunaux ont dû s'adapter très rapidement à cette nouvelle réalité. Le rôle du judiciaire dans la protection des minorités s'est accrue avec l'adoption

des facteurs stratégiques ayant un impact non négligeable sur la façon d'élaborer les politiques.

La nouvelle relation entre les tribunaux et les législatures montre notamment que les développements relatifs au droit à l'égalité ont été des facteurs importants dans l'élaboration de politiques dans certains secteurs, et que si les politiques sociales n'intègrent pas ces développements, les tribunaux interviendront, en certaines circonstances, pour les « réajuster ». Certains domaines, comme la santé et l'éducation, sont particulièrement visés par les contestations, car ils concernent des enjeux fondamentaux.

Une autre série de développements provient du droit international, qui est de plus en plus un facteur important dans l'élaboration de politiques, et ce, à deux niveaux. Premièrement, les tribunaux sont plus enclins à se référer aux conventions et ententes signées et ratifiées, même si ces dernières ne sont pas encore converties en lois canadiennes, pour éclairer leurs décisions. Deuxièmement, les questions stratégiques internationales comme celle du développement durable ont une influence croissante sur la façon dont les gouvernements devraient gérer le processus horizontal d'élaboration des politiques, par exemple en reconnaissant des principes qui acquièrent une valeur juridique.

L'approche normative au développement des politiques est le miroir de nous-mêmes : nous pouvons voir comment se comporte notre pays, comment les autres pays nous perçoivent, et comment les autres sont susceptibles de se comporter et d'interagir. En somme, les approches normatives sont une pièce essentielle du puzzle des politiques, car elles définissent les « règles du jeu » d'aujourd'hui et analysent ce à quoi ressemblera le prochain ensemble de règles.

## Conclusion

Les décideurs canadiens peuvent gagner en efficacité en adoptant une approche normative qui considère la Charte, les tribunaux et, de plus en plus, le droit international et ses développements connexes, comme principe de précaution (relatif autant à la santé humaine qu'aux ressources naturelles et aux écosystèmes), l'utilisation durable et le principe du pollueur-payeur ; la participation du public, et l'accès à l'information et à la justice (ADI, 2002; CDID, 2002). Appliqué au domaine social, le développement durable propose deux visions particulièrement pertinentes qui ont commencé à changer notre façon de penser les politiques sociales : [Traduction] « Premièrement, il est important d'aller au-delà du rôle curatif des politiques sociales pour mettre davantage l'accent sur la *prévention* et les structures incitatives des agents. Deuxièmement, il est nécessaire de délaisser l'approche habituelle « un problème/un instrument » dans la préparation des interventions sociales, pour qu'il y ait une meilleure intégration *ex-ante* des objectifs sociaux dans d'autres domaines de l'élaboration des politiques. » (OCDE, 2003). La durabilité des institutions et des programmes de protection sociale au Canada dépend aussi d'une bonne gouvernance dans le cadre d'un système prospectif et adaptatif de planification des politiques sociales. Les stratégies axées sur le développement durable pourraient appuyer de nouvelles orientations, par exemple en introduisant de nouveaux instruments comme les « évaluations de durabilité » pour s'assurer que les politiques sociales proposées sont prospectives et décloisonnées, et qu'elles reflètent ainsi le principe d'intégration, de même que la collaboration entre tous les intervenants du gouvernement et de la société civile.



## Politique juridique et instruments internationaux

Étant donné le leadership du Canada sur la scène internationale, on s'attendrait à ce que nos engagements internationaux soient systématiquement pris en compte dans nos politiques intérieures. En réalité, ce n'est pas toujours le cas. Les politiques publiques fédérales tendent à être divisées entre les sphères intérieure et internationale; ainsi, les principaux développements normatifs internationaux concernant des domaines comme les droits de la personne, la lutte contre la pauvreté ou même le développement durable ont habituellement peu influencé les approches intérieures ou ont été perçus comme de « grandes idées » ayant peu d'effet sur le plan des politiques internes. Cette lacune est essentiellement le résultat d'une anomalie canadienne par laquelle le processus de ratification et de signature des traités et conventions – principales manifestations du droit international – est un pouvoir exécutif qui ne se traduit pas automatiquement par une exigence officielle de débattre devant le Parlement. Outre le déficit démocratique, il en résulte que ces obligations internationales n'ont généralement pas d'effet sur les lois intérieures (nationales), car il faut habituellement légiférer pour que les dispositions d'un traité ou d'une convention soient pleinement contraignantes<sup>7</sup>. De nombreux instruments internationaux clés, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Convention sur les droits de l'enfant, n'ont pas encore été traduits en lois canadiennes.

La position habituelle du Canada est que cette lacune n'a pas d'importance parce qu'il n'est pas toujours nécessaire de légiférer pour se conformer à un engagement international. L'explication donnée est que les nombreux programmes et politiques à caractère social du Canada peuvent combler cette lacune. D'ailleurs, le gouvernement du Canada utilise cet argument lorsqu'il comparait devant des comités internationaux qui surveillent la conformité des pays aux conventions internationales. Mais l'adhésion aux normes internationales dans l'élaboration des politiques à l'échelle du gouvernement n'est pas une politique gouvernementale.

Dans ses directives à la fonction publique fédérale, le Bureau du Conseil privé recommande aux responsables de l'élaboration des politiques d'assurer la « conformité » aux obligations internationales dans le *processus législatif*, mais en ce qui concerne les autres instruments (directives, partenariats, programmes, normes, etc.), les décideurs sont simplement invités à tenir compte des « effets » des obligations internationales (BCP, 2001). Certains signes portent à croire que cette position n'est pas tenable. Les effets simultanés de la mondialisation et du contexte faisant suite au 11 septembre ont rendu artificielle, voire dangereuse, la séparation complète des sphères nationale et internationale dans l'élaboration des politiques. En outre, les tribunaux commencent à donner force de loi à des normes issues d'instruments internationaux, et ce, même si ces instruments n'ont pas été convertis en lois canadiennes. Les tribunaux rendent les gouvernements de plus en plus responsables des normes qu'ils se sont engagés à respecter. Ce phénomène est susceptible de se produire quand une loi canadienne ne répond pas à une exigence prescrite par un instrument international et quand cette lacune devient l'objet d'un litige.

En 1999, dans le jugement Baker, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur le cas d'une mère qui devait être déportée du Canada. Elle cherchait à empêcher sa déportation en invoquant le motif que son enfant, un citoyen canadien, avait le droit

de vivre au Canada avec un parent. La législation canadienne ne prévoit aucun droit de cette sorte, mais la Convention relative aux droits de l'enfant permet ce genre d'interprétation. La Cour suprême du Canada a statué que les principes internationaux non convertis (contenus dans des instruments internationaux qui n'ont pas force de loi au Canada) pouvaient être utilisés comme source de valeurs, et qu'ils devaient être pris en compte par les décideurs, même lorsque le gouvernement adopte un point de vue différent (Baker c. Canada). Une deuxième zone d'influence de la sphère internationale se trouve dans les politiques-cadres comme celle du développement durable, qui n'ont pas le pouvoir contraignant d'une convention ou d'un traité, mais qui changent les méthodes par lesquelles les gouvernements gèrent l'élaboration des politiques. De plus en plus, le développement durable est considéré non seulement comme un concept utile, mais aussi comme un ensemble de principes de base qui ont émergé aux niveaux tant international que national au cours des vingt dernières années. Ces principes ont été identifiés, perfectionnés et parfois rendus juridiquement contraignants par la jurisprudence et des instruments internationaux à partir du rapport Brundtland, via le Sommet de la Terre de Rio jusqu'au récent Sommet mondial sur le développement durable (ONU, 1992, 2002; CMED, 1987). Certains de ces principes ne sont pas nouveaux, mais leur intégration à un cadre stratégique commun bénéficiant d'une reconnaissance internationale ouvre une perspective unique et prospective des politiques sociales. Ils englobent non seulement l'incontournable principe d'intégration et d'interrelation des droits de la personne et des objectifs sociaux économiques et environnementaux, incluant l'équité et l'élimination de la pauvreté; le

## *Les effets simultanés de la mondialisation et du contexte faisant suite au 11 septembre ont rendu artificielle, voire dangereuse, la séparation complète des sphères nationale et internationale dans l'élaboration des politiques.*

Au cours des dix dernières années, la marge de retenue s'est rétrécie considérablement là où les politiques portaient visiblement atteinte à l'égalité des droits pour cause d'exclusion à la pleine participation à la société canadienne, un phénomène de mise à l'épreuve qui s'est manifesté dans

Plus récemment – et fait inhabituel – un tribunal a accordé une injonction pérémpatoire par laquelle un gouvernement est forcé d'admettre à un programme social un enfant autiste qui avait été refusé à cause de son âge. Le tribunal s'est ainsi appuyé sur les principes d'égalité des droits énoncés dans l'article 15 de la Charte, ainsi que sur la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui n'a pas encore été incorporée officiellement au droit canadien.

En tant que telles, les références que les tribunaux utilisent pour évaluer l'action gouvernementale sont de plus en plus normatives, qualitatives et axées sur les valeurs. La jurisprudence montre que les tribunaux sont beaucoup plus susceptibles d'intervenir et de « réajuster » les politiques sociales quand il est démontré que les droits à l'égalité ont été enfreints et que les politiques fonctionnent d'une façon qui exclut des personnes de services ou de programmes qui ont un impact significatif sur l'égalité (droits à l'égalité selon l'art. 15 de la charte plutôt qu'égalité des chances selon l'art. 36). Du point de vue de la politique sociale, les domaines dans lesquels les tribunaux sont disposés à réajuster les politiques sont souvent liés aux droits sociaux et économiques fondamentaux – droit à l'éducation et à la santé, par exemple, en particulier pour les groupes historiquement vulnérables comme les jeunes et les personnes âgées.

Plusieurs cours d'appel, dont la Cour suprême du Canada<sup>6</sup>. Les tribunaux seront particulièrement attentifs lorsqu'il y aura un impact manifeste sur les droits à l'égalité de personnes vulnérables, à risque ou membres d'un groupe historiquement défavorisé. Il ne s'agit pas, comme le prétendraient certains journalistes, d'« activisme judiciaire », mais plutôt d'un partage planifié de la responsabilité constitu-tionnelle entre les trois pouvoirs du gouvernement dans les démocraties parlementaires, partage qui mettrait à l'épreuve la volonté de la majorité d'imposer ses vues d'une façon qui contreviendrait aux normes fondamentales de notre société.

Lorsque les tribunaux constatent qu'il y a exclusion à la pleine participation à la société canadienne, ils sont beaucoup plus susceptibles d'exiger du gouvernement de créer ou de modifier des politiques sociales afin de combler le « fossé des droits », même si historiquement, on considérerait que cette prérogative appartenait au pouvoir législatif. En somme, les garanties et les droits prévus par la Charte fixent des normes susceptibles d'imposer des modifications aux politiques sociales. Dans le domaine de la santé, ce phénomène a notamment profité aux personnes malentendantes (*Eldridge c. Colombie-Britannique*) et

d'élaborer les politiques. Le second est l'importance croissante du droit international en tant que déterminant des politiques intérieures. Ces développements ont modifié le cadre normatif dans lequel nous appliquons et élaborons des politiques, surtout ces dix dernières années.

### *Le législatif et le judiciaire*

Avant la Charte, les tribunaux se tenaient à une distance respectueuse du législateur dans ses champs de compétence. Tant et aussi longtemps qu'un gouvernement ne tentait pas de légiférer au-delà de ses pouvoirs, les tribunaux s'ingéraient rarement dans la prérogative des gouvernements d'établir la politique sociale. Ce qui n'est pas surprenant, car la structure fondamentale des politiques sociales du Canada a été établie avant la législation sur les droits de la personne, la Charte ou les instruments internationaux de protection des droits de la personne.

Après 1982, les législatures ont été subordonnées aux garanties et aux droits prévus par la Charte. Les décideurs doivent maintenant travailler à l'intérieur des paramètres imposés par la Charte, et de plus en plus, les tribunaux analysent les programmes et les politiques d'une façon qui aurait été impensable avant 1982 (ou 1985, dans le cas des droits à l'égalité). L'interaction entre le législatif et le judiciaire a peu à peu créé un nouvel équilibre des pouvoirs qui a eu de nouvelles implications normatives du point de vue de la politique juridique.

Pour des raisons pratiques, l'équilibre entre les pouvoirs judiciaire et législatif du gouvernement a nécessité le maintien, même après la Charte (mais sous une forme modifiée), de la retenue judiciaire, ou principe de considérer les politiques publiques comme le fruit d'un exercice « éclairé » de discrétion plutôt que comme le résultat d'obligations du gouvernement<sup>7</sup>.



fédéral, tandis que d'autres sont accordés aux provinces<sup>2</sup>. La répartition des pouvoirs n'étant pas exhaustive, les gouvernements ont recours à des ententes fiscales pour assurer le bon fonctionnement du fédéralisme coopératif et faciliter le transfert équitable des fonds afin d'atteindre des objectifs sociaux dans un grand pays diversifié<sup>3</sup>.

### *Il appartient aux responsables de l'élaboration des politiques et aux avocats d'analyser quand et comment les valeurs et les principes se transforment en normes pour ensuite faire partie d'un cadre juridique.*

L'article 36 de la *Loi constitutionnelle*<sup>4</sup>, même s'il est un ajout relativement récent au cadre normatif de notre constitution, est le reflet d'un long débat sur les fondements du fédéralisme coopératif, des transferts sociaux et du contrôle des politiques publiques. Le paragraphe 36(1) prévoit que les paliers fédéral et provincial s'engagent à

- promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Bien que l'article 36 ne confère pas de nouveaux pouvoirs ou droits aux gouvernements, il précise les normes pour tous les paliers de gouvernement. Depuis les modifications constitutionnelles de 1982, de nombreux développements ayant des implications majeures sur l'élaboration des politiques sont survenus. Deux de ces développements sont abordés ici. Le premier est le virage dans les relations entre le législatif et le judiciaire, et les implications de ce virage sur la façon

national, comme les traités et les conventions, de même que par le « droit en gestation » comme les déclarations, les résolutions et les normes des entités internationales et régionales (Toope, 2001).

Lorsque les normes commencent à exprimer un nouveau consensus, la plupart des sociétés occidentales cherchent à appliquer ce consensus avec divers instruments produisant différents degrés d'effets juridique et s'inscrivant dans la construction de la « solidarité sociale » mentionnée plus haut. Il appartient aux responsables de l'élaboration des politiques et aux avocats d'analyser quand et comment les valeurs et les principes se transforment en normes pour ensuite faire partie d'un cadre juridique.

Au Canada, les composantes normatives de la politique sociale reposent sur des fondations qui remontent à la période de l'après-Seconde Guerre mondiale et qui ont connu une évolution notable durant les années 1960 et 1970, de même que pendant la période de l'après-Charte. Les pouvoirs de base sont répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux, conformément à la *Loi constitutionnelle* de 1867. Des pouvoirs comme l'assurance-emploi, par exemple, appartiennent en propre au gouvernement

venant après que soit établie la politique sociale (et comme un instrument parmi d'autres afin de changer les comportements), plutôt que comme facteur stratégique important. La tendance actuelle, qui habilite les politiques dans des mesures empiriques et statistiques, est essentiellement l'effet de la « politique par les chiffres » qui domine l'élaboration fédérale des politiques et qui voit

[Traduction] toutes les actions sociales hypostasées comme un marché. Autrement dit, le marché n'est pas uniquement un marché économique, et la richesse que l'on cherche à maximiser n'est pas nécessairement financière [...]. Le comblement des lacunes du marché est le seul motif légitime de contrôler la conduite des êtres humains. Bien entendu, à part le fait de régler le marché pour s'assurer que le marché fonctionne selon les postulats, le reste est inefficace [...]. Une éthique contrastante voit la régulation comme la construction symbolique de la solidarité sociale grâce à des institutions qui reconnaissent les identités par lesquelles les gens expriment ce qu'ils sont. (Macdonald, 2004)

Cet article traite essentiellement de l'« éthique contrastante » des normes et de leurs liens avec le droit, ainsi que de la façon dont la politique juridique fonctionne comme facteur clé dans l'élaboration de politiques. L'hypothèse est qu'au cours des vingt dernières années, il s'est produit plusieurs virages normatifs ayant des implications sur les politiques juridiques qui démentent l'hypothèse d'un cadre normatif stable. Lorsque nous pensons aux normes, une multitude de valeurs, de règles et de principes nous viennent à l'esprit.

### *Sources des politiques juridiques au Canada*

# L'approche normative au développement des politiques juridiques

Pearl Eliadis  
Projet de recherche  
sur les politiques

Donald Lemaire  
Justice Canada

Au moment d'écrire cet article, Pearl Eliadis était directrice principale de la recherche au Projet de recherche sur les politiques. Donald Lemaire est conseiller spécial auprès du sous-ministre à Justice Canada.

Note du directeur de la rédaction

P. Eliadis a écrit cet article sur les approches normatives au développement des politiques. D. Lemaire a écrit le commentaire à ce sujet en utilisant l'article de Madame Eliadis comme point de départ.

Toute politique réussie commence par les « règles du jeu de la société » (North, 1990). Les règles du jeu sont non seulement les lois, mais aussi les normes en général – pratiques émergentes, principes et valeurs – qui, considérées conjointement, sont le fondement de l'organisation des sociétés.

La plupart des disciplines, de l'économie à la médecine, ont un système nommé à la médécine, ont un système de normes. L'équité et l'« obligation de ne pas faire de tort » sont deux exemples largement reconnus. En droit, par contre, on se contente de tier et d'organiser sans cesse les normes de toutes les disciplines afin de résoudre des conflits, de déterminer les priorités sociales et d'évaluer systématiquement la validité et l'application de normes pour la société en général<sup>1</sup>. Ce processus dynamique et continu suscite un dialogue sur la façon d'équilibrer, d'une part, les souhaits de la société quant à la structure qu'elle veut se donner, et, d'autre part, le système judiciaire qui sert à articuler cette vision.

Même si, en général, on discute beaucoup de normes dans l'élaboration des politiques sociales, il est rare que les perspectives des politiques juridiques animent ou même alimentent concrètement l'élaboration horizontale des politiques à l'échelon fédéral, surtout aux premiers stades.

Il y aurait plusieurs raisons à ce phénomène. D'abord, le droit est habituellement considéré comme un outil de « fin de cycle », qui sert à gérer les conflits ou à évaluer la légalité des propositions de politiques une fois définies les orientations de base. De toute évidence, le contenu normatif d'une loi a des conséquences de fin de cycle si un

L'autre raison, est l'idée que, en gros, nous avons déjà déterminé les principales normes pour le Canada en tant que pays. Nombre d'entre elles sont à la base de l'État-providence et ont été instaurées dans les années 1960, 1970 et au début des années 1980, avant l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés. Les débats de politiques sociales de l'époque se concentraient sur des normes comme l'égalité ponctuelle des revenus, l'accès à l'éducation et aux soins de santé, et incluraient les droits de la personne, ces derniers ayant surtout un rôle de soutien. Une autre recrudescence des débats sur les fondements normatifs de la société canadienne s'est produite à l'époque de la formulation de la Charte, mais ces débats n'ont pas modifié profondément les structures de la politique sociale canadienne.

Ainsi, au Canada, nous supposons qu'il y a un fondement normatif stable (au moins en ce qui concerne les normes essentielles de nos structures juridiques), et la recherche sur les politiques a aujourd'hui adopté le langage empirique de l'équité, de l'égalité des résultats et de l'efficacité, tout en mettant l'accent sur la mesure statique des tendances comme celles des faibles revenus ou de la démographie. Cette tendance a également amené les gens à percevoir le droit comme un « produit » des politiques ou comme un instrument de changement inter-



en leur permettant de fonctionner efficacement sera déterminée par la rapidité, le coût, l'aspect pratique et la fiabilité des réseaux de télécommunication et de transport. Les télécommunications rendaient moins nécessaires les déplacements physiques, qui seraient par ailleurs facilités par des progrès dans les transports. Même si l'on espère que la décentralisation du travail soit la solution retenue, il est également possible que la majorité des emplois préfère toujours centraliser le travail, que ce soit à Halifax ou à Moncton. Le cas échéant, l'investissement de capitaux nécessaire pour permettre les déplacements quotidiens entre Halifax et Moncton devra être très substantiel, peut-être même trop pour les capacités de la région.

La formation du corridor de croissance Halifax-Moncton représente un défi de taille pour le gouvernement fédéral. Elle aura des répercussions considérables sur les politiques fédérales de travail, l'infrastructure de télécommunications et la compétitivité nationale.

Le corridor de croissance Halifax-Moncton représente une innovation majeure pour le Canada et, s'il fait ses preuves, il pourra être reproduit partout au pays pour améliorer la productivité de la main-d'œuvre et attirer davantage d'investissements internationaux. Lorsque les Pères de la Fédération ont établi notre constitution, une ville normale ne faisait que quelques kilomètres de diamètre. À l'époque de l'après-guerre, les zones métropolitaines se sont étendues sur un rayon de quelque 50 km, la plupart étant circonscrites à l'intérieur d'une même province (à l'exception de Ottawa-Gatineau). Mais dans l'économie du savoir, cette nouvelle économie supra-urbaine qui transcen-

## Renvois

Boston Finances. *Massachusetts Department of Education* <<http://profiles.doe.mass.edu/home.asp?mode=0&so=5&o=164&view=fin>>. Page consultée le 8 janvier 2004.

Conference Board du Canada. *Cities, Competitiveness, and Environmental Quality*. Goldberg, Michael et John Mercer (dir.). 1986. *The Myth of the North American City*. Halifax-Moncton Growth Corridor. nd. <<http://www.shiftportal.com/corridor/>>

contradictioires.

meilleur équilibre entre ces objectifs savoir seront celles qui trouveront le prospéreront dans l'économie du et le capital social. Les villes qui

romnement, la viabilité économique les liens entre la durabilité de l'environnement, nous devons mieux comprendre tage. Nous nous en faisons d'avant bien, et que nous sachions ce que nous faisons viables et socialement intégrées. Il faut de l'environnement, économiquement pour qu'elles demeurent respectueuses devons faire le point sur nos villes

villes sont en très bon état. Nous heureusement les fondations de nos confrontées à des défis de taille, mais diale du XX<sup>e</sup> siècle. Nous sommes canadiennes dans l'économie mondiale du XX<sup>e</sup> siècle. Nous sommes la position concurrentielle des villes un impact durable qui déterminera courts des prochaines décennies auront Les mesures que nous prendrons au pour reconnaître et promouvoir les un programme de recherche urbaine Le gouvernement fédéral doit élaborer

## Les défis de demain

préparé à relever les défis de demain.

mieux le gouvernement fédéral sera tions spatiales de l'économie du savoir, prendrons connaissance des implications rôle plus prépondérant. Plus tôt nous verement fédéral pourrait jouer un dera les frontières provinciales, le gou-

homepage/index.cfm?CFID=7011365&CFTOKEN=25535545 >. Accessed January 20, 2004.

Kenworthy, Jeffrey et Felix Laube, 1999. *An International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities*, 1960-1990. *Montreal Gazette*. « Why Montreal? We're Cheaper than Other Cities » (31 décembre 2002).

Mumford, Lewis, 1961, *The City in History*. New York : Harcourt, Brace and World, Inc.

Reich, Robert B. 1991. *The Work of Nations: Preparing ourselves for 21st Century Capitalism*. New York: Alfred A. Knopf Inc.

School Board Profiles. *Government of Ontario, Ministry of Education* <<http://estp.edu.gov.on.ca/english/default.asp>> Page consultée le 8 janvier 2004.

Smith, Matt, 2003. *Industrial Nightmares* (mars). <<http://www.ftweekky.com/issues/2003-03-05/smith.html/1/index.html>> Page consultée le 8 janvier 2004.

Soberman, Richard, 2001. *Public Transportation in Canadian Municipalities*. *Washington Post*, « Density Limits Only Add To Sprawl: Large Lots Eat Up Area Country-side » (9 mars 2003).

*Washington Post*, 2004. « U.S. School Segregation Now at '69 Level » (18 janvier).

Zaverjui, Richard, 2003. « Celebrating the Canadian City », *The New Canadian* (mai/juin).

minée par sa capacité d'attirer et de retenir des personnes hautement qualifiées et des investisseurs de capitaux fixes. La compétitivité est également déterminée, dans une moindre mesure, par la performance sociale et environnementale d'une ville (Conférence Board Le Greater Halifax Partnership et

Entreprise Grand Moncton, de concert avec douze autres intervenants du corridor économique régional, ont créé le corridor de croissance Halifax-Moncton. Ce nouveau corridor urbain a pour objectif principal la fusion des marchés du travail de Halifax, de Moncton et des localités séparant ces deux villes en un seul marché du travail qui permettra à tout employeur d'accéder à un grand bassin urbain de main-d'œuvre spécialisée.

Dans la grande ville, le lieu de travail est centralisé car l'infrastructure de transport est suffisamment développée pour permettre les déplacements quotidiens essentiels. Dans le corridor de croissance Halifax-Moncton, on s'attend à ce que les employeurs entreprennent un milieu de travail décentralisé pour compenser la distance physique importante qui sépare les deux grands centres urbains. Si cette décentralisation du travail est adoptée par les employeurs, l'organisation du travail dépendra donc du lieu de résidence plutôt que de la fonction au sein de l'entreprise. Cela permettra, par exemple, à tous les habitants de Halifax de travailler à Halifax, et aux habitants de Moncton de travailler à Moncton, peu importe si leur supérieur, collègue ou subalterne est situé physiquement dans une autre ville, à 240 km de là.

La distance maximale pouvant séparer les milieux de travail décentralisés tout

Canada devra s'assurer que les entreprises et les travailleurs de l'économie industrielle ont toujours leur place, sans quoi ils seront les prochains à partir. Nous n'avons qu'à constater les difficultés éprouvées par les travailleurs de l'économie traditionnelle aux États-Unis pour prendre la mesure de l'effet négatif sur nos villes de ce genre de phénomène. Les leçons d'Hippodame sont toujours aussi pertinentes pour les villes de l'économie du savoir.

Cette crise du logement qui va en s'aggravant est devenue le problème le plus pressant auquel doivent faire face les villes américaines, plus pressant encore que la congestion dans les transports (une des causes de l'escalade des valeurs foncières), les émissions de GES et la criminalité. Ces problèmes compromettent la viabilité économique des villes américaines dans l'économie du savoir. Au Canada, nous avons été épargnés par ce phénomène. Ou s'agit-il plutôt d'un bref répit?

### Télécommunications, transports et implications spatiales de l'économie du savoir

Un autre domaine de recherche mérite notre attention. Nous devons comprendre les implications spatiales de la division approfondie du travail dans l'économie du savoir. Il faut comprendre, en particulier, l'action réciproque entre les télécommunications et les transports pour accroître la disponibilité de la main-d'œuvre spécialisée. Le Canada est le théâtre d'un développement très intéressant qui mettra à l'épreuve les limites actuelles des déplacements à l'intérieur de la zone urbaine.

Dans une économie basée sur le savoir des pays développés comme le Canada, la compétitivité d'une ville est surtout déter-

les infirmières et les enseignants. À l'ère industrielle, la classe moyenne était bien logée dans les villes américaines. Aujourd'hui, il est de plus en plus évident qu'elle est forcée de quitter les villes sous la pression de l'économie foncière.

Dans l'ancien centre industriel de San Francisco, une entreprise sur trois n'emploie pas un seul habitant de la ville. Des fonctionnaires municipaux ont dû fournir des logements sociaux à des enseignants nouvellement embauchés dans la ville. De nombreux policiers, pompiers, postiers et autres travailleurs urbains essentiels font du covoiturage pour parcourir des trajets dépassant les 80 km, car il faut aller de plus en plus loin pour trouver des logements abordables. Certains travailleurs de la région de San Francisco font même une navette de 150 km depuis Sacramento pour cette même raison. Le lien entre l'escalade des coûts du logement et la hausse des émissions de gaz à effet de serre est ici évident.

Si l'on fait exception du Grand Toronto, les villes canadiennes offrent toujours des logements abordables pour des travailleurs de toutes catégories, ce qui contribue à circonscrire l'expansion urbaine à l'intérieur des limites existantes.

Si nous voulons préserver le capital social de nos villes, nous devons continuer à les planifier et à les bâtir de façon à ce qu'il y ait suffisamment de logements abordables, autant pour les travailleurs de l'économie traditionnelle que pour ceux de la nouvelle économie. Lorsque l'économie agricole a été remplacée par l'économie industrielle, les exploitations agricoles devaient céder devant l'avancée de la ville. La ville industrielle ne laissait aucune place à l'agriculture. À mesure qu'évolue l'économie des villes, le



proximité des matières premières ou des marchés. Selon l'ancien secrétaire au travail américain, Robert Reich, [Traduction] « les pénuries de main-d'œuvre sont rarement des situations où il est impossible de trouver des travailleurs, peu importe le prix. Il s'agit plutôt de situations où il est impossible de trouver des travailleurs à un prix que les employeurs et les clients acceptent de payer ». Le coût d'exploitation d'une entreprise restera le critère d'implantation le plus important pour les entreprises de l'économie du savoir.

Aux États-Unis, la Silicon Valley et Boston sont devenus les endroits où la main-d'œuvre et les terrains coûtent le plus cher. Selon James Boyd, consultant en implantation pour des entreprises de l'économie du savoir, des investisseurs en capital de risque convainquent des entreprises de ces régions d'envisager un

déménagement dans d'autres villes pour réduire leurs frais d'exploitation (Montreal Gazette 2002).

Les villes canadiennes sont en excellente position pour attirer les investissements liés à l'économie du savoir. John Boyd a étudié 48 villes du Canada et des États-Unis et a constaté que Montréal était l'endroit le moins cher. Exploiter une entreprise de biotechnologie typique coûte en moyenne 7,95 millions \$ US à Montréal contre 12,1 millions \$ US à San Jose, en Californie, l'emplacement américain le plus cher. Les autres villes canadiennes sont tout aussi abordables; en effet, les frais d'exploitation annuel dans la ville canadienne la plus chère, Vancouver, sont estimés à 8,6 millions \$ US.

Nous devons nous efforcer de mieux comprendre pourquoi les frais d'exploitation dans les villes canadiennes sont plus faibles que dans les villes

américaines. Jusqu'à quel point les coûts de logement et notre infrastructure de transport rendent-ils les grandes villes canadiennes plus concurrentielles? En quoi consiste le lien entre viabilité économique et capital social?

**L'aggravation de la crise de l'accessibilité au logement dans les villes américaines**

Les villes nord-américaines sont en train de subir une profonde transformation due au passage d'une économie industrielle à une économie fondée sur le savoir. Aux États-Unis, la concurrence entre les travailleurs de l'économie traditionnelle et de la nouvelle économie fait augmenter les coûts de propriété ou de location des logements au point de les rendre inadéquats pour de nombreux travailleurs comme les concierges, les employés des commerces de détail,

**TABEAU 5 :**

**Accessibilité au logement locatif au Canada et revenu médian requis (30 % du revenu d'un ménage)**

Zone métropolitaine	Loyer courant pour un app. avec deux c.c. \$	Salaire minimal requis (30 %) \$	Salaire d'un enseignant de la catégorie inférieure (3 ans d'expérience) \$	Différence \$
---------------------	--	----------------------------------	--	---------------

Halifax	704	28 160	43 195	15,035
Saint John	492	19 680	39 394	19,714
Québec	550	22 000	41 001	19,001
Montréal	552	22 080	41 001	18,921
Ottawa	930	37 200	39 842	2,642
Toronto	1 047	41 880	38 727	- 3,153
London	705	28 200	35 726	7,526
Winnipeg	622	24 880	42 513	17,633
Regina	581	23 240	42 301	19,061
Calgary	804	32 160	46 273	14,113
Edmonton	709	28 360	46 273	17,913
Vancouver	954	38 160	45 076	6,916

Sources : Société canadienne d'hypothèque et de logement et Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

TABEAU 4 :

Accessibilité au logement locatif aux É.-U. et revenu médian requis (30 % du revenu d'un ménage) en dollars US

2001	San Francisco	Boston	Washington	San Diego	Chicago	Dallas
\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$

Loyer courant pour un app. avec deux c.c.	1 362	942	840	805	762	749
Revenu nécessaire pour avoir les moyens de payer le loyer courant	54 480	37 680	33 600	32 200	30 480	29 960
Revenus médians						
Commis au détail	19 323	17 930	17 285	17 139	17 971	17 243
Concierges	20 800	20 987	15 787	16 536	18 824	14 810
Infirmières	39 603	39 541	33 280	31 990	31 990	38 938
Biotechniciens	36 546	36 109	32 219	32 781	35 526	32 011
Enseignants	38 293	38 584	32 781	38 584	36 733	34 861

Source : John F. Kennedy School, Joint Centre for Housing Studies

enclins à contracter de lourdes hypothèques, ce qui favoriserait un habitat plus économique et plus dense et limiterait l'expansion urbaine hors des limites établies. Cela étant dit, nous devons mieux comprendre la façon dont les politiques fiscales influencent les habitudes des Canadiens par rapport au logement.

## Capital social

Y a-t-il des raisons sociales pour lesquelles les villes canadiennes sont plus compactes que les villes américaines? Les villes sont le reflet des valeurs d'une société. Les villes canadiennes sont différentes des villes américaines car le Canada est un pays différent. Nous nous considérons comme une société plus humaine, solidaire et prévenante, et ces valeurs influenceront l'organisation spatiale de nos villes.

Il nous faut développer une meilleure connaissance des avantages écologiques d'une société urbaine mieux intégrée socialement. Par exemple, jusqu'à quel point les Canadiens se sentent-ils davantage en sécurité dans

nos villes en raison de nos investissements dans les programmes sociaux, qui, à leur tour, favorisent la création de communautés urbaines plus compactes? Aux États-Unis, les habitants des villes sentent le besoin de séparer les classes économiques. Ce cloisonnement entraîne l'étalement urbain et l'allongement des déplacements en automobile.

Dans les années 1960, trouvait-on des quartiers canadiens qui ressemblaient à Watts, à Compton, à la partie sud de Washington, à la partie nord de Philadelphie, à Roxbury, au Bronx ou au centre de Détroit, pour n'en nommer que quelques-uns? Inversement, le quartier torontois de Cabagetown s'est embourgeoisé et des quartiers centraux d'autres villes canadiennes sont demeurés très stables.

Hippodame était urbaniste dans la Grèce antique du Ve siècle. Il a constaté que toute ville, pour bien fonctionner, devait être caractérisée par une interdépendance serrée entre ses différentes classes socio-économiques. Hippodame savait que la configuration

tion d'une ville devait faciliter la circulation des piétons entre les quartiers privilégiés et les quartiers ouverts. Le plan en damier, qu'il a mis au point, permettait aux travailleurs d'assurer les services nécessaires sans habiter le même quartier que leurs employeurs. Selon lui, les villes devaient intégrer les existences de « tous les habitants ». Concevoir une ville qui isole et ignore un segment utile de la société est néfaste pour la qualité de vie des autres classes dépendantes.

Le génie d'Hippodame a été de constater que l'intégration dans l'espace des classes socio-économiques d'une ville avait une utilité économique. Dans l'économie du savoir, nous devons nous assurer que les villes canadiennes intégreront tous leurs citoyens et qu'aucune sous-classe ne sera laissée de côté.

## Viabilité économique

Dans l'économie du savoir d'aujourd'hui, le développement économique dépend beaucoup plus de la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et de la compétitivité des coûts que de la



TABLEAU 3 :

## Possession et utilisation de véhicules dans les villes

	Total véhic.	Kilométrage total	% de travailleurs	% de travailleurs utilisant le	% de travailleurs utilisant la marche ou le vélo
Moyenne américaine	751	12 336	9,0	86,3	4,6
Moyenne canadienne	598	7 761	19,7	74,1	6,2
Calgary	700	9 201	16,5	78,2	5,3
Edmonton	579	8 397	11,0	83,0	6,0
Montréal	455	NA	21,3	72,6	6,1
Ottawa	562	6 534	27,0	66,0	7,0
Grand Toronto	706	6 051	30,1	64,6	5,3
Vancouver	694	8 750	12,4	81,9	5,7
Winnipeg	493	7 635	19,9	72,1	8,0

Source : Kenworthy & Laube, 1999. (Villes américaines : Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.)

et secondaires. Il se peut qu'il y ait des différences entre les conseils scolaires d'une région métropolitaine donnée, mais l'écart est rarement suffisant pour influencer le choix d'un lieu de résidence. Le système éducatif des États-Unis est très différent. L'État impose bel et bien certaines normes, mais les conseils scolaires ont une autonomie beaucoup plus grande qu'au Canada. Dans la ville de Boston, le conseil scolaire dépensait en moyenne 6 783 \$US par élève du primaire et du secondaire en 2001. Dans la ville voisine de Cambridge, la part de chaque élève s'élevait à 11 679 \$US. À titre de comparaison, la dépense moyenne par élève dans l'arrondissement scolaire de Toronto était de 6 902 \$CAN, tandis que plus au nord, dans l'arrondissement scolaire York Régional, la dépense était pratiquement identique, soit 6 877 \$CAN pour 2001-2002.

Il semble aussi que la race et l'éducation demeurent de puissants éléments d'urbanisation dans les villes américaines. Selon une étude publiée récemment, plutôt que de s'estomper, la ségrégation raciale prend de l'ampleur. Au cœur des villes, les écoles peuplées d'Alro-américains et d'Hispaniques deviennent des classes défavorisées par rapport à leurs pendants des communautés banlieusardes de classe moyenne. Dernièrement, le Harvard Civil Rights Project a publié une étude portant sur la tendance croissante à une nouvelle ségrégation raciale au sein des écoles américaines. *Brown at 50* en vient à la conclusion que pendant que les États-Unis célèbrent leur victoire sur la ségrégation, on observe une recrudescence de la ségrégation scolaire dans tout le pays. Selon les chercheurs de l'Université Harvard, la tendance s'est inversée en 1991 lorsque la Cour suprême a autorisé un retour à des écoles de quartier plus autonomes,

un système qui ne peut qu'entraîner des différences marquées dans la qualité de l'enseignement (*Washington Post*, 2004). **Remboursement des hypothèques et impôt sur le revenu** Aux États-Unis, le gouvernement fédéral et les États subventionnent les acheteurs de maisons en leur permettant de déduire de leur revenu le paiement des hypothèques. Cette subvention à la propriété serait un important facteur de l'expansion continue des villes américaines. Durant les années 1990, la consommation de terrains augmentait trois fois plus vite que la population dans l'État de Virginie, et deux fois plus vite dans le Maryland. Cette tendance inquiétante explique l'expansion de l'aire métropolitaine de Washington. Bien que la population de cette dernière n'ait augmenté que de 15 %, la distance moyenne parcourue pour se rendre au travail a augmenté de 27 %. Les Canadiens, ne profitant pas de cet allègement fiscal, seraient moins

TABLEAU 2 :

Densité des zones métropolitaines

Population par hectare      Emplois par hectare

Moyenne américaine	14,2	8,1
Moyenne canadienne	28,5	14,4
Calgary	20,8	12,1
Edmonton	29,9	15,8
Montréal	33,8	14,8
Ottawa	31,3	15,8
Grand Toronto	41,5	23,2
Vancouver	20,8	10,5
Winnipeg	21,3	8,8

Source : Kenworthy & Laube, 1999. (Villes américaines : Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.)

Rôle actif du gouvernement fédéral américain et circonspection du gouvernement fédéral canadien dans le transport urbain

Aux États-Unis, c'est le gouvernement fédéral qui a investi massivement dans le réseau d'autoroutes, tant à l'intérieur des régions métropolitaines qu'entre ces dernières. Par contraste, le gouvernement fédéral canadien a, dans les années 1950 et 1960, essentiellement restreint son rôle à la construction de la route transcanadienne, de la voie maritime du Saint-Laurent, des ports de mer et d'un réseau national d'aéroports et de navigation aérienne. Dans les régions métropolitaines canadiennes, l'action fédérale était très limitée et circonspecte.

Au Canada, toute amélioration du transport en commun est directement attribuable aux contributions financières des villes et des provinces. Les réseaux de transport en commun de Vancouver, de Calgary et d'Edmonton ont été presque entièrement payés par ces villes et les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

À Toronto et à Montréal, des projets analogues ont été réalisés sans contribution financière du gouvernement fédéral.

Au Canada, l'attitude circonspecte du gouvernement fédéral face au développement autoroutier pourrait avoir favorisé un modèle de transport urbain moins dépendant de l'automobile et moins dommageable pour l'environnement que dans de nombreuses villes américaines. Il reste à savoir si le refus prolongé du gouvernement fédéral de participer au financement du transport en commun menacera sa capacité de répondre aux besoins des navetteurs dans l'économie du savoir. Cette question faisant actuellement l'objet de discussions, il est toujours possible que le Canada ne soit plus le seul membre de l'OCDE dont le gouvernement fédéral ne joue aucun rôle dans le transport en commun urbain.

Morcellement ou remembrement urbain

Les Canadiens font davantage confiance aux gouvernements régionaux et aux administrations locales de grande envergure. Aux États-Unis, il

Cet accroissement de l'autonomie locale entraîne un étalement et un morcellement plus considérables des régions métropolitaines américaines. Souvent, les conseils de planification locale reculent devant le « pas dans ma cour » de citoyens qui s'opposent à la construction domiciliaire; par conséquent, une très faible densité devient la norme. Avec des demandeurs de logement poussés à s'établir au-delà des zones métropolitaines, de plus en plus de terres rurales sont converties à des fins résidentielles. Par exemple, dans le comté de St. Mary's au Maryland, les nouveaux ensembles résidentiels doivent être situés sur des lots de six acres.

Conseils scolaires autonomes ou contrôle provincial de l'éducation

Au Canada, l'application de normes provinciales rigoureuses à l'ensemble d'une région métropolitaine uniformenterait la qualité de l'éducation dans les écoles publiques primaires



TABLEAU 1 :

Emissions de CO<sub>2</sub> par habitant dues aux transports urbains

AUTOMOBILES				TRANSPORT EN COMMUN				TOTAL TRANSPORTS			
Tonnes de CO <sub>2</sub> Par habitant (kg)											
Moyenne américaine				4 609				73			
Grand New York				66 480 480				3 779			
Sacramento				7 449 120				5 524			
Houston				17 856 000				5 193			
Moyenne Canadienne				2 675				89			
Calgary				2 364 984				3 393			
Edmonton				1 901 376				3 172			
Montréal				7 259 688				2 418			
Ottawa				2 100 096				2 423			
Grand Toronto				5 211 288				2 434			
Vancouver				4 030 776				2 673			
Winnipeg				1 773 504				2 834			

Source : Kenworthy & Laube, 1999. (Villes américaines : Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.)

L'habitant d'une ville canadienne utilise 2,7 fois plus souvent le transport en commun que le citadin américain moyen. En outre, lorsque les Canadiens ont recours à l'automobile pour se déplacer à l'intérieur de la région métropolitaine, les déplacements sont d'un tiers plus courts que dans les villes américaines. À Toronto, le déplacement moyen en automobile représente moins de la moitié de la distance parcourue dans une ville américaine moyenne.

Selon la croyance populaire, la construction d'autoroutes accroîtrait la dépendance à l'automobile. Cette théorie est ébranlée par un étrange contraste que l'on peut observer entre Vancouver et Toronto. Comment se fait-il qu'à Vancouver, une ville qui s'est abstenue de construire un réseau d'autoroutes, la densité de la population soit deux fois moindre et que chaque habitant parcoure 45 % plus de kilomètres en automobile que dans le Grand Toronto?

Si les comparaisons entre Boston et Toronto reflètent la réalité, alors le transport en commun était davantage utilisé aux États-Unis avant les années 1960. En 1960, dans le Grand Boston, 25,6 % des navetteurs utilisaient le transport en commun, alors que 62,2 % conduisaient. En 1990, la part du transport en commun dans le Grand Boston était tombée à 14,7 % alors que celle de l'automobile s'élevait à 77,8 %. Des tendances analogues, mais moins marquées, ont été observées à New York. À Toronto, pendant la même période, le pourcentage d'automobilistes passait de 70,3 à 64,6 %, tandis que celui des utilisateurs du transport en commun passait de 22,9 à 30,1 %. Ce gain a été rendu possible grâce à d'importantes immobilisations concernant un certain nombre de projets : le métro de Toronto au début des années 1950 et ses prolongements ultérieurs; la création du Réseau GO, un vaste réseau de trains de banlieue, dans les années 1960, 1970 et 1980; ainsi que des améliorations apportées aux réseaux d'autobus locaux. D'autres

villes canadiennes ont construit des métros (Montréal), des réseaux de trains légers (Calgary, Edmonton) et des systèmes de transport automatisés (Skytrain de Vancouver). La période comprise entre 1950 et 1980 a été un tournant important pour les villes canadiennes et américaines. Même si les villes canadiennes ont investi dans de nouvelles routes urbaines, les provinces et les municipalités ont également investi massivement dans des réseaux de transport en commun. Aux États-Unis, l'essentiel de l'investissement en transport urbain a été consacré aux autoroutes. Dans les villes américaines, on a construit quatre fois plus de voies d'autoroute par habitant que dans les villes canadiennes.

La construction d'autoroutes n'est pas le seul facteur expliquant l'explosion urbaine américaine. Des différences marquées dans le caractère national et la gouvernance ont limité l'étendue de nos villes.

# Les avantages comparatifs du Canada urbain

Richard M. Zaverjui,  
Magplane Technology Inc.

Richard M. Zaverjui est gestionnaire des études en planification du transport urbain pour Magplane Technology Inc. de Bedford, Massachusetts, États-Unis.

Puisque notre voisin du Sud conserve la plus grande et la plus influente économie du monde, le Canada doit concurrencer un formidable rival. Comment nos villes se comparent-elles? Les villes canadiennes sont-elles meilleures ou pires? Et, question peut-être plus importante encore, les villes canadiennes s'adapteront-elles mieux que les villes américaines au passage d'une base économique industrielle à une base intellectuelle?

Malheureusement, personne au Canada n'est capable de répondre à ces questions. Pendant les dernières décennies, presque toutes nos initiatives de recherche dans ce domaine reprénaient exactement les mêmes sujets qu'aux États-Unis : congestion de la circulation automobile, étalement urbain, déclin des quartiers centraux, stratégies de croissance intelligentes, nouvel urbanisme, pour n'en nommer que quelques-uns. Il y a cependant des indices qui permettent de croire que les villes canadiennes amélioreront leur performance durant les prochaines décennies, pourvu que les gouvernements canadiens soient en mesure de reconnaître et de renforcer nos avantages comparatifs. Dans cet article, des données sur la durabilité des transports urbains, la viabilité économique et le capital social seront présentées à l'appui de cette hypothèse.

Dans l'économie mondiale du savoir, la durabilité de l'environnement, la viabilité économique et le capital social de nos villes auront une incidence sur la capacité de notre pays d'attirer des investissements internationaux. Partout dans le monde, des villes qui autrefois se souciaient peu de l'environnement et de la qualité de vie reconnaissent aujourd'hui que ces préoccupations influencent les décisions des entrepreneurs de s'établir ou de prendre de l'expansion dans tel ou tel lieu. Ces mêmes déterminants d'emplacement influencent également la capacité de ces villes d'attirer les précieux travailleurs du savoir. Étant donné l'importance croissante des économies urbaines pour les économies nationales, les gouvernements fédéraux assument un rôle plus central pour aider les villes à devenir plus compétitives.

## Durabilité de l'environnement – Émissions de gaz à effet de serre dues aux transports

Selon Kenworthy et Laube dans leur *International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities* de 1999, les villes canadiennes émettent beaucoup moins de gaz à effet de serre dus au transport de voyageurs que les villes américaines. En moyenne, l'émission de CO<sub>2</sub> par habitant au Canada est de 2 764 kg, soit 41 % de moins que dans les villes américaines, qui émettent dans l'atmosphère 4 683 kg de CO<sub>2</sub> par habitant. Les taux d'émission canadiens du transport urbain se rapprochent beaucoup plus des taux européens, qui se situent à 1 887 kg de CO<sub>2</sub> par habitant en moyenne.

## Pourquoi les villes canadiennes dépendent-elles moins de l'automobile?

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les villes canadiennes dépendent moins de l'automobile pour les déplacements intra-urbains. À l'échelle des régions métropolitaines, la ville canadienne présente une plus grande densité d'habitants et de lieux de travail, ce qui fait de nos systèmes de transport en commun une solution de rechange valable à l'automobile. D'après les données annuelles de 2001 sur l'utilisation du transport en commun de l'Association canadienne du transport urbain et de l'American Public Transportation Association,



## Intelli-Feu: Protéger votre communauté des feux irréprimés

Intelli-Feu est à la fois un produit et un concept. Au départ, le manuel Intelli-Feu a été élaboré afin d'encourager les initiatives communautaires visant à réduire les risques d'incendies de végétation à l'interface entre les milieux sauvages et les zones urbaines. Publié par le groupe Partners in Protection (une association d'agences fédérales, provinciales, municipales et d'organismes non gouvernementaux), ce manuel renferme des connaissances, des outils et des exemples illustrant des façons de renforcer la sécurité publique, de réduire la perte de bâtiments et de réduire les allocations publiques et privées pour les évacuations et la suppression du feu. Par le biais du site [www.partnersinprotection.ab.ca](http://www.partnersinprotection.ab.ca) et par la distribution de plus de 10 000 exemplaires du manuel, de nombreux particuliers et communautés de tout le Canada et d'outre-mer ont commencé à entreprendre les activités prescrites dans Intelli-Feu.

Enrichi sur le plan du contenu, Intelli-Feu traite dorénavant des territoires forestiers. Des essais opérationnels et des expériences en cours visent à cerner de quelle façon on peut utiliser les pratiques de gestion forestière (p. ex., l'établissement de calendriers de récolte, la conception des routes et des coupes, la régénération et les soins sylvicoles) de façon dynamique et planifiée afin de réduire la superficie des zones incendiées par accident et les risques associés à l'usage des feux dirigés. L'objectif est de créer des habitations, des communautés et des territoires inspirés des conseils véhiculés dans Intelli-Feu, afin de favoriser la coexistence harmonieuse entre les gens et les écosystèmes menacés par les incendies.

encore davantage à l'avenir dans les écosystèmes forestiers du Canada, ce qui signifie que la gestion durable de ces forêts dépendra de la capacité de trouver l'équilibre entre les conséquences sociales, économiques et écologiques du feu. Bien qu'en théorie, il s'agisse d'un objectif séduisant et souhaitable, il se peut qu'il soit impossible à atteindre en pratique étant donné la difficulté à concilier tous les compromis liés aux aspects positifs et négatifs du feu. Néanmoins, il s'agit d'un objectif noble; il incombe donc au gouvernement, à l'industrie, aux organismes non gouvernementaux et au public d'encourager l'ouverture des débats et la production d'évaluations lucides en ce qui concerne les orientations futures des politiques et des pratiques de la gestion des feux de forêts au Canada.

## Allez de l'avant

Le feu est un élément perturbateur important et il semble qu'il le sera

Deuxièmement, il faut tenir compte de l'incertitude spatiale et temporelle reliée aux feux de forêts et aux autres perturbations naturelles dans la planification stratégique et opérationnelle de la gestion des feux et de la gestion forestière. Historiquement fondée sur des modèles déterministes, la planification dans le secteur forestier devra désormais tenir compte du caractère aléatoire du feu, ce qui peut se faire facilement en adoptant une approche de gestion des risques dans la gestion durable des forêts. En ce qui a trait aux feux, un tel procédé devrait viser l'atténuation d'une bonne compréhension des régimes historiques des incendies d'un secteur de gestion, une évaluation quantitative de l'environnement présent et projeté des zones d'incendie (c.-à-d., du comportement éventuel des feux, du potentiel d'inflammation, de la capacité de suppression, et des valeurs exposées au risque), ainsi qu'une évaluation des stratégies à court et à long terme, visant à réduire la vulnérabilité et les risques afin d'atteindre les objectifs de gestion souhaités. De nombreuses techniques et de nombreux modèles propres à certaines disciplines sont actuellement à la disposition des analystes et des décideurs. Néanmoins, pour contribuer de manière significative au progrès, il faudra d'autres recherches interdisciplinaires, d'autres modèles et des échanges fructueux de savoir.

Troisièmement, les politiques soutenant la gestion des ressources doivent être révisées afin de stimuler l'application et l'évolution de pratiques de gestion forestière novatrices, axées sur les résultats, fondées sur les meilleures connaissances scientifiques existantes et sur le savoir traditionnel. Les responsables de l'élaboration des politiques devront soutenir les gestionnaires des ressources et leur donner

conséquent, les forestiers et le grand public ont cherché à éliminer ces incendies.

Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, avec la théorie du rendement soutenu, les pratiques de la gestion forestière du Canada ont été principalement axées sur l'utilisation maximale et efficiente de la production de fibre à l'échelle des peuplements forestiers (c.-à-d., dans une zone habituellement restreinte à moins d'une centaine d'hectares). Cet objectif, ainsi que cette peur persistante du feu, ont limité la gestion du feu presque exclusivement à la prévention et la suppression des incendies de végétation afin de réduire la superficie incendiée et surtout le nombre de décès, de pertes de biens et de ressources naturelles. Aujourd'hui encore, les vastes incendies de végétation non maîtrisés et non planifiés sont considérés comme indésirables par de nombreux organismes canadiens. Dans le secteur forestier et au sein des communautés forestières, les nombreuses allocations de la ressource ligneuse disponible ont aggravé l'inquiétude face aux conséquences sociales et économiques des feux de végétation. La menace grandissante pour le développement urbain dans des zones boisées inflammables ou à proximité de celles-ci, l'impact potentiel de la fumée sur la santé publique et sur l'économie et les conséquences des émissions de feux de végétation sur l'ensemble du cycle du carbone sont toutes des raisons qui poussent à réduire le nombre et la dimension des feux de végétation.

Le désir de maîtriser les feux de végétation et la conviction que ce désir est réalisable se retrouve principalement dans l'attitude de domination de la nature par l'homme. Il a également été alimenté par des développements technologiques sans précédent dans le domaine du transport (p. ex., les avions et les hélicoptères), des équipements (p. ex., la pompe à essence et l'hélicoptère aérien), des communications et aujourd'hui, dans celui des satellites et de la technologie infor-

matique, qui ont tous contribué à augmenter la force et la rapidité de l'attaque initiale et à appuyer les activités de suppression de feux de forêt. En réalité, ces dernières décennies, l'efficacité des programmes de suppression des incendies a augmenté à un tel point que 97 % de tous les incendies au Canada sont contenus dans une zone très restreinte (< 200 ha). Néanmoins, un petit pourcentage échappe encore à l'attaque initiale et ces incendies, qui sont extrêmement difficiles à maîtriser, comptent pour presque la totalité des zones incendiées et la plupart des dépenses en gestion des incendies au Canada y sont allouées. De plus, la règle de la diminution des rendements marginaux s'applique à la suppression des feux. Selon la littérature et selon des expériences récentes sur de vastes incendies au Canada et dans d'autres pays développés, la suppression semble atteindre ses limites d'efficacité sur le plan économique et physique. Ceux dont le travail est relié aux incendies se rendent compte aujourd'hui qu'il est impossible sur le plan économique d'éliminer les feux de nos écosystèmes forestiers et que ce n'est pas souhaitable sur le plan écologique.

**Le début d'une nouvelle ère pour la gestion des feux**

Durant les dix ou vingt dernières années, le besoin d'une approche intégrée, fondée sur des systèmes de gestion forestière à l'échelle des peuplements et des territoires s'est imposé progressivement. Cette reconnaissance a joué le rôle de catalyseur dans le changement de philosophie qui est survenu, partant d'une gestion d'une ou de plusieurs ressources au rendement soutenu vers une approche de gestion plus holistique axée sur l'écosystème. Au Canada, on connaît cette approche sous le nom de gestion durable des forêts, qui a été définie officiellement comme une gestion visant à soutenir et renforcer la santé de la forêt à long terme tout en saisissant des occasions sur les plans écologique, économique,

social et culturel pour les générations actuelles et futures.

Dans les forêts où le feu a historiquement joué un rôle important, la transition vers une gestion durable des forêts a considérablement aggravé la complexité de la gestion des feux de forêt. Il n'est désormais plus acceptable d'orienter les politiques et les pratiques sur la simple exclusion du feu. On a donc accordé une plus grande attention aux risques socio-économiques et environnementaux, à court et à long terme, liés à la présence et à l'absence d'incendies. Le rythme de progression vers ce nouveau paradigme est toutefois ralenti par d'anciennes perceptions du feu, ainsi que par l'inertie institutionnelle et individuelle associée au statu quo. Les secteurs public et privé doivent franchir plusieurs étapes, dont trois semblent cruciales, afin de relever ces défis.

Premièrement, les professionnels de la gestion des ressources et le grand public, particulièrement ceux et celles qui vivent ou qui travaillent près d'une région boisée doivent reconnaître et respecter la propriété inflammable de la forêt et le rôle vital du feu dans la durabilité à long terme de ces écosystèmes, ainsi que les produits et les services qu'ils offrent. Ils doivent également reconnaître le fait que, puisque la suppression a des limites, il ne suffit pas de lutter contre les feux de végétation ou d'investir pour surmonter les problèmes provoqués par les incendies de végétation. Bien qu'il soit important de réagir adéquatement dans les situations d'urgence, nous devons également recourir à des mesures proactives afin de combattre les causes fondamentales de ces problèmes avant qu'ils ne se présentent. Par exemple, la formation polyvalente des pompiers spécialisés en feux de bâtiments et de végétation améliorera leur capacité de combattre les incendies de végétation à l'interface des milieux sauvages et des zones urbaines, tels que ceux qui se sont déclarés à Kelowna, en C.-B. Il serait toutefois préférable de minimiser la



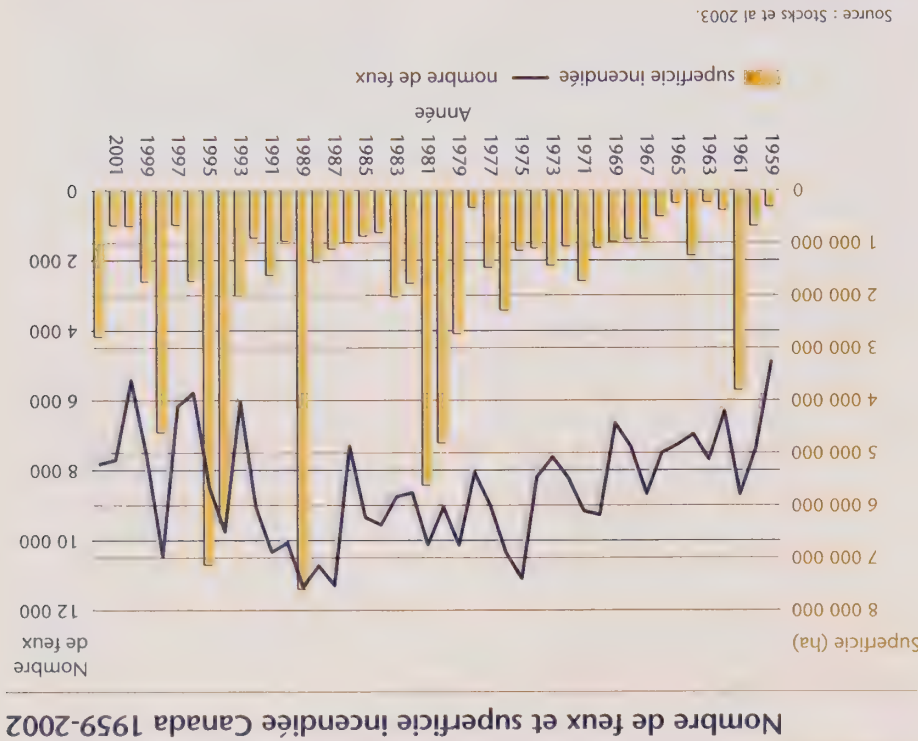
entre 400 et 800 millions \$ chaque année, ce qui fait de la gestion des feux un des aspects les plus coûteux de la gestion forestière au Canada. Le gouvernement fédéral y joue un rôle important, puisqu'il soutient un programme de recherche reconnu à l'échelle internationale dans ce domaine depuis le milieu des années 1920. Les résultats de cette recherche ainsi que les efforts d'un comité territorial-provincial et fédéral des feux de forêts créé en 1947 ont aidé le Canada à jouer un rôle de premier plan en matière de gestion des feux de forêts dans le monde.

## La gestion des feux à l'ère du rendement soutenu

La gestion des incendies recouvre les activités liées à la protection des populations, des biens et des régions boisées contre les feux de végétation, ainsi que l'usage des feux dirigés dans le but d'atteindre les objectifs de gestion de la forêt et des autres utilisations des sols; toutes ces activités sont orientées de façon à tenir compte de critères environnementaux, sociaux et économiques. La gestion des feux n'est donc pas une fin en soi mais offre plutôt des mécanismes grâce auxquels nous pouvons atteindre les objectifs visés en matière de gestion des ressources.

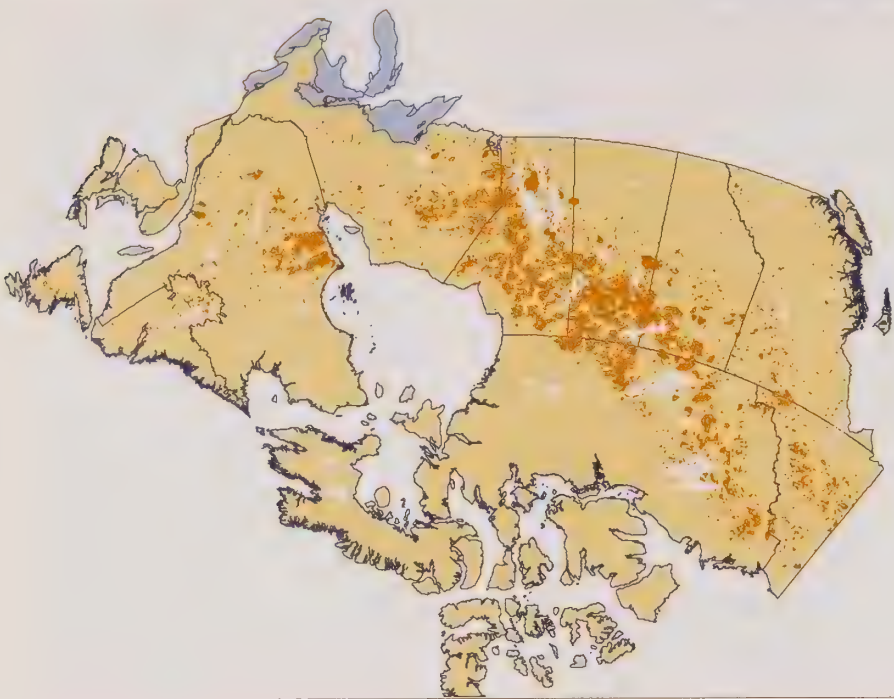
À la fin du XIXe et au début du XXe siècle, les pratiques et les politiques forestières du Canada ont mis l'accent sur l'exploitation des ressources; de plus, nos perceptions du feu étaient basées sur celles des Européens, ce qui nous a amenés à percevoir les feux de forêt comme « l'ennemi ». Le feu était considéré comme une grave menace pour la sécurité publique puisqu'il avait détruit de nombreuses communautés dans l'ensemble du pays, p. ex., à Miramichi (N.-B.) en 1825, au Lac-Saint-Jean (Qc) en 1870, à Vancouver (C.-B.) en 1866, à Fernie (C.-B.) en 1908, à Matheson (Ont.) en 1926 et à Haileybury (Ont.) en 1922. Il était vu comme un gaspillage d'une ressource ligneuse facilement accessible. Par

FIGURE 1



Source : Stocks et al. 2003.

FIGURE 2  
Carte des feux de forêt importants au Canada (>200 ha) 1980-1994



Source: Amiro et al. (2001).

# Les feux de forêts et la gestion durable des forêts au Canada

Kelvin Hirsch  
Ressources naturelles Canada

Kelvin Hirsch,  
conseiller en gestion  
de recherche au Service  
canadien des forêts à  
Ressources naturelles Canada

À l'été 2003, les Canadiens ont été fascinés par les saisissantes images d'incendies forestiers, particulièrement en Colombie-Britannique et en Alberta. Représentée comme une menace impossible à maîtriser qui ne cause que des pertes et de la souffrance, le feu est, en fait, essentiel à la bonne santé des écosystèmes forestiers, à la diversité et à la conservation des structures écosystémiques. Étant donné la nature dichotomique de ces deux réalités, les responsables de l'élaboration des politiques et ceux de la gestion des terres et des ressources se trouvent face à un défi de taille lorsqu'ils cherchent des façons de trouver un équilibre entre les avantages éventuels du feu et les dommages qu'il peut causer pour tenter d'assurer la durabilité écologique, économique et sociale de nos forêts, de l'industrie forestière et des communautés forestières.

## Les forêts du Canada

Le Canada possède 418 millions d'hectares de forêt, ce qui constitue 10 % du total des régions boisées de la planète. Ces forêts sont indispensables au bien-être culturel, social et économique des Canadiens. Par exemple, les exportations de produits forestiers représentent le plus grand apport dans la balance commerciale du Canada (32,6 milliards \$ par année); l'emploi de 361 000 Canadiens est directement relié au secteur forestier et il existe plus de 300 communes forestières dans l'ensemble du pays. Des millions de Canadiens profitent de la forêt lors de leurs activités récréatives telles que la randonnée pédestre, l'observation d'oiseaux, le canotage, la pêche et la chasse et ils dépendent annuellement plus de 11 milliards \$ dans des excursions et autres activités axées sur la nature. Dans une perspective internationale, nous sommes responsables d'une vaste ressource dont l'intendance est essentielle pour atteindre la durabilité à l'échelle planétaire. Les forêts canadiennes contiennent non seulement des milliers d'espèces différentes de plantes, d'animaux et d'insectes, mais elles entretiennent une portion assez considérable du carbone terrestre du monde.

## Les feux de forêts au Canada

La plupart des forêts canadiennes ont grandi en harmonie avec le feu depuis le début de la colonisation végétale après le retrait glaciaire, à la fin de la dernière époque glaciaire il y a quelque 10 000 à 15 000 années. Beaucoup

d'espèces se sont adaptées au feu ou en sont dépendantes; le feu remplit donc plusieurs fonctions au cœur des écosystèmes forestiers : il participe entre autres à la composition taxinomique et à la structure par âge, il régularise le nombre d'insectes forestiers et les maladies des arbres, il influence le cycle nutritif et les flux d'énergie, et il assure la productivité, la diversité et la stabilité des divers habitats. Actuellement, on rapporte en moyenne 8 500 feux de forêt chaque année au Canada (figure 1), dont environ 60 % sont d'origine humaine. Toutefois, dans certaines régions, le nombre d'incendies dus à la foudre dépasse largement ceux causés par l'homme. La moyenne des zones incendiées annuellement est d'environ 2,5 millions d'hectares, mais ce nombre varie beaucoup d'année en année (p. ex., 0,3 million en 1978 et 7,5 millions en 1989) et d'un endroit à l'autre dans le pays (figure 2). Avec le changement climatique, il est probable que le nombre de feux de forêt augmente dans plusieurs régions du Canada, particulièrement à l'intérieur du continent, étant donné que les saisons des incendies seront plus longues, les inflammations accrues et les dangers d'incendies plus redoutables, principalement en raison de l'augmentation de la fréquence et de la gravité des sécheresses.

Les activités opérationnelles de gestion des feux de forêts, telles que l'extinction des incendies, la prévention et le brûlage dirigé, sont assumées par les gouvernements provinciaux, territoriaux et par Parcs Canada. Collectivement, ces organismes dépensent



ou les lier à des pressions externes, pour les rendre plus efficaces?

### Caractéristiques internes

Pour maximiser le succès des AV, l'OCDE, à l'instar des chercheurs, a mis en évidence un certain nombre d'éléments qu'il est important d'inclure dans leur conception. D'abord, il importe de définir des cibles environnementales claires et réalistes. Ensuite, il s'agit de garantir la reddition de comptes et la transparence par l'auto-évaluation, les mesures de rendement et l'application d'échéances, pour faciliter l'évaluation. Enfin, la surveillance et la vérification indépendantes sont cruciales pour assurer une certaine crédibilité et inciter les entreprises à adopter un comportement responsable.

### Pression externe

#### Le rôle des gouvernements

Randall (Dietz et coll., 2002, chapitre 19) préconise une forte présence du gouvernement, de sorte que celui-ci puisse au moins conserver une capacité de surveillance efficace, qu'il puisse exercer une menace crédible de réglementation si l'auto-surveillance se révélait inefficace, et enfin qu'il représente un système de responsabilité pour pénaliser les pollueurs éhontés et les récidivistes. Comme il serait dangereusement naïf de s'en remettre uniquement à la bonne volonté des entreprises, au consumérisme écologique et aux pressions sociales pour atteindre un rendement environnemental valable, Randall recommande que les AV soient complémentaires au cadre réglementaire, plutôt qu'elles le supplantent – surtout lorsque cela coûte cher aux entreprises polluantes, aux consommateurs et aux organismes publics. Cette recommandation concorde avec les conclusions du rapport de l'OCDE (2003, p. 12), à l'effet que « la performance d'un grand nombre d'approches volontaires serait améliorée s'il existait une menace réelle de recourir à d'autres instruments. »

### Les tierces parties, substituts des autorités de réglementation, de surveillance et de vérification

Il y a plusieurs façons de faire intervenir les tierces parties, directement ou indirectement, dans les AV. La plupart de ces approches misent sur les motivations clés mises en évidence plus haut et comprennent une combinaison d'outils plus vaste pour exploiter l'intérêt des tierces parties. Celles qui sont les plus susceptibles d'être intéressées à jouer un rôle dans ces approches comprennent : les consommateurs, les syndicats, les associations industrielles, les investisseurs, les institutions financières et les ONG en général.

### Conclusions

Comme le soulignent Dietz et coll. (Dietz et coll., 2002, chapitre 20), [Traduction] « ... les politiques environnementales sont des expériences sociales [...] Notre connaissance n'est pas parfaite, les choses changent, et la seule méthode intelligente à employer est une méthode réflexive, qui permette des essais et des changements. » Dans ce contexte, plutôt que de voir les AV comme des substituts à d'autres outils, nous devons les percevoir comme des occasions d'apprendre et des compléments prometteurs aux cadres réglementaires et politiques. Même si elles ne sont pas une panacée et que leurs avantages sont loin d'être certains, il convient d'encourager l'éco-civisme dans toutes les circonstances. Après tout, les industries, les entreprises, les organismes publics et les citoyens font partie du problème – pourquoi ne feraient-ils pas partie de la solution? La nouvelle approche d'Environnement Canada vis-à-vis de la protection environnementale, fondée sur des réglementations environnementales sérieuses qui visent à protéger la santé humaine et la santé de l'écosystème, met l'accent sur le volontarisme et encourage le civisme.

### Renvois

Bernheimans-Videc, Marie-Louise, R.C. Rist et E. Vedung (dir.), 1998. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, États-Unis et Londres, Royaume-Uni : Transaction Publishers.

Comité Consultatif Économique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAI), février 2003. *Voluntary Approaches in Environmental Policy in OECD Countries*, observations présentées à l'OCDE.

Dietz, Thomas et P. Stern (dir.), 2002. *New Tools for Environmental Protection: Education, Information and Voluntary Measures*. Washington D.C. : National Academy Press.

Gunningham, Neil et D. Sinclair, 2002. *Leaders & Laggards: Next-Generation Environmental Regulation*. Royaume-Uni : Greenleaf Publishing Limited.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2003. *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement: Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*.

### Note

- 1 Les détournements de la réglementation réfèrent à une situation où une convergence d'intérêt mène l'organisme réglementaire à devenir, dans une certaine mesure, un protecteur de l'industrie. Des règlements sévères, par exemple, parce qu'ils créent des barrières à l'entrée dans un marché, protègent des firmes existantes de la concurrence de nouvelles entreprises. Le problème du resquilleur, pour sa part, réfère à une situation où un individu ou une entreprise retire un bénéfice d'un programme ou d'un règlement sans se conformer aux exigences. Ce pourrait être le cas d'entreprises bénéficiant d'efforts de relations publiques menés par l'industrie, mais sans y contribuer.
- 2 Environnement Canada, malgré l'hésitation de l'OCDE, s'engage sur la voie du volontarisme. Sa politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale, approuvée par le ministre en juin 2001, souligne les principes et critères théoriques qui reflètent les éléments-clés considérés comme nécessaires pour des AV réussies. Cette politique-cadre a permis d'encourager le recours au volontarisme dans la gestion des substances toxiques et, plus récemment, d'avancer dans le domaine du changement climatique.

actionnaires, ce qui la laisse libre d'aspirer à des objectifs qu'elle juge louables, sans avoir à s'en tenir strictement au modèle de la maximisation des profits.

## Les questions liées à l'évaluation systémique : évaluer les avantages des AV

De manière générale, l'évaluation systémique des politiques et programmes environnementaux n'en est qu'à ses débuts. Pour les AV, l'évaluation systémique est particulièrement complexe. Même s'il y a de plus en plus de recherche disponible, les progrès ont été lents et les résultats de la recherche sont contestables. Dietz fait valoir que [*Traduction*] « dans l'avenir, pour développer et évaluer les avantages des AV, il serait sage de bien réfléchir aux questions méthodologiques et conceptuelles de l'évaluation » (Dietz et coll., 2002, p. 320).

Dans le domaine de la méthodologie, Harrison (Dietz et coll., chapitre 6) soutient que l'évaluation systémique de tout programme nécessite une compréhension fondamentale de ce qui est évalué : présentation détaillée des critères employés, explication des points de repère utilisés (p. ex., se rap- porte-t-on à une année-étalon, à un scénario du statu quo ou à une politique de substitution), énoncé clair des attentes par rapport à l'évaluation, mise en application de méthodes de surveillance et de vérification du rendement environnemental et préparation des rapports destinés au public.

En ce qui concerne les critères d'évaluation, Belemans-Vidéc et coll. (Belemans-Vidéc et coll., 1998, Introduction) démontrent que la théorie normative de la « bonne gouvernance » énonce divers critères dans le choix et l'évaluation des outils. Souvent concurrents, ces critères ne se limitent pas à l'efficacité et l'efficience, mais comprennent également la légalité, la légitimité et le caractère démo-

cratique. En général, les évaluations axées uniquement sur l'efficacité et l'efficience ne tiennent pas compte des besoins qu'ont les gouvernements de trouver un juste milieu entre ces deux critères conflictuels.

Empiriquement, en l'absence de modèle expérimental, les évaluateurs comparent généralement entre elles ce que l'on appelle des quasi-expériences qui impliquent des groupes non équivalents. Le défi est alors d'isoler les effets du traitement (c'est-à-dire le programme volontaire) des différences dues au manque de comparabilité entre les groupes traités et les groupes non traités. Créer des cas de « situation inchangée » dans un scénario sans AV (groupes non traités) exige de connaître ce qui motive le comportement de l'entreprise (Dietz et coll., 2002, chapitre 20).

En ce qui concerne la crédibilité, l'autosélection peut créer une partialité lorsqu'on examine l'efficacité environnementale des outils d'intervention et que l'on cherche à déterminer s'il y a eu détournement de la réglementation et (ou) resquilleur. (On parle d'autosélection lorsque les seules entreprises à participer sont celles qui sont prédisposées à se conformer aux réglementations volontairement.)

Certaines de ces caractéristiques conduisent les conclusions d'une étude récente de l'OCDE (OCDE, 2003) sur les avantages et les inconvénients des AV, dans laquelle on se penche sur deux inconvénients potentiels de la réglementation et les resquilleurs. L'OCDE conclut que les incidences des AV sur l'environnement sont discutables et que nombre des effets qu'on leur attribue ne peuvent pas l'être sans équivoque. Ces conclusions sont considérées comme trop générales pour la série hétérogène des AV étudiée, et l'impossibilité d'isoler les effets des AV des autres outils d'intervention est un exemple des défis que pose

l'évaluation. De surcroît, l'étude ne considère pas l'autosélection comme un problème. En outre, le rapport n'est axé que sur le compromis entre l'efficience et efficacité, et met en doute la volonté politique des gouvernements. Pourtant, il ne tient pas compte des motivations des pouvoirs publics à proposer des AV, dans son examen des avantages des AV par rapport à d'autres critères de bonne gouvernance et dans son étude de leur lien avec les motivations publiques. Par exemple, du point de vue de la démocratie, des études américaine et australienne récentes (Dietz et Gunningham, respectivement) ont montré que les AV peuvent avoir une incidence positive sur l'efficience et la démocratie grâce à la décentralisation des prises de décisions vers ceux qui sont les mieux placés pour juger de ce qui leur convient. Les AV peuvent aussi permettre un changement de la culture, des capacités et des comportements organisationnels, qui sont fondamentaux pour arriver à des progrès durables en matière d'environnement.

En ce qui concerne l'industrie, les AV peuvent être plus utiles que la réglementation, car elles sont fondées sur une étude exhaustive des tendances techniques. Elles permettent à ceux qui ont le plus d'expertise de proposer et d'appliquer des mesures efficaces et rentables. Elles fournissent également un cadre souple pour l'innovation (observations du BIA à l'OCDE, 2003).

## Comment améliorer la performance des AV?

Gunningham et Sinclair (Gunningham et Sinclair, 2002) tirent deux questions des grandes leçons apprises de l'étude du concept et de la pertinence des AV en tant que mécanismes de politiques. D'abord, quelles sont les caractéristiques internes aux AV susceptibles de les rendre plus efficaces? Deuxièmement, comment combiner les AV à d'autres outils d'intervention



qui détiennent l'autorité finale. Puisqu'ils considèrent que ce mouvement est expérimental, les gouvernements peuvent malgré tout choisir de dicter des règles quand ils le souhaitent. Cet aspect est essentiel à toute discussion sur la façon dont peuvent être améliorées les AV (Bemelmans-Videc et coll., chapitre 11, conclusions, p.250).

Les AV, qui se rapprochent encore plus de la méthode « travaillons ensemble », sont présentées sous de nombreuses formes et espèces. Parmi celles-ci, l'autoréglementation, les codes volontaires, des chartes environnementales, la co-réglementation, les covenants et les ententes environnementales négociées, l'OCDE distingue trois types d'AV : les accords négociés entre l'industrie et les pouvoirs publics, les programmes volontaires élaborés par les pouvoirs publics et auxquels les entreprises sont invitées à souscrire individuellement et les engagements unilatéraux pris par les pollueurs, sans la participation des pouvoirs publics (OCDE 2003). Selon le schéma de Vedung, les AV ne sont pas considérées comme des outils d'intervention propres (Bemelmans-Videc, 1998, chapitre 1).

La figure 1 dépeint les AV comme un mélange de plusieurs autres outils d'intervention, qui correspond à une ou plusieurs des trois catégories fondamentales. Comme le démontre Vedung, [Traduction] « lorsqu'elles se font de manière calme et civilisée, les négociations sont des exemples d'une façon de gouverner par la persuasion. Les autorités publiques se contentent d'informer, d'argumenter et de persuader. » À un moment donné, cependant, l'état peut choisir de recourir à la menace pour imposer un règlement ou percevoir une amende si celui-ci n'est pas respecté. Dans ce cas, il s'agit d'une nouvelle approche, une combinaison de menace réglementaire et (ou) de mesure économique (Bemelmans-Videc et coll., chapitre 1, p. 37).

## L'information est un moyen d'intervention en soi.

### Comprendre le volontarisme : usage public des intérêts privés, ou usage privé des intérêts publics?

Dietz (Dietz et coll., 2002, chapitre 20) affirme que l'intérêt accru pour les AV a largement dépassé la compréhension de base de leurs attributs. Mal comprises, les motivations à participer à celles-ci font inévitablement l'objet de questionnements. Pour certains, les AV proposées par le domaine public semblent représenter un usage public des intérêts privés (comme les avantages

d'une réputation ou une licence sociale d'exploitation) au profit de l'environnement. Pour d'autres, elles sont une façon de restreindre le rôle du gouvernement et de faire largement confiance à l'autoréglementation des entreprises. On les perçoit alors comme l'usage privé des intérêts publics (resquilleurs ou détournements de la réglementation, par exemple)<sup>1</sup>. Même si aucune étude ne semble valider ces deux points de vue, Dietz (Dietz et coll., 2002, chapitre 20) montre que l'interaction entre l'altruisme et l'intérêt personnel est fondamentale dans l'analyse des motivations à participer aux AV. En étudiant l'exemple du modèle des resquilleurs, ils avancent que, même si l'on peut justifier ce comportement de manière logique, des décennies de recherche ont montré que le modèle ne fournit pas toujours une prédiction réaliste du comportement humain. Même si la recherche n'en est qu'à ses premiers pas, telles sont les motivations clés mises en évidence par Dietz et coll.

• *La participation volontaire n'est pas toujours entièrement volontaire.* Randall (Dietz et coll., chapitre 19) avance que les entreprises, rationnelles, vont voir venir les

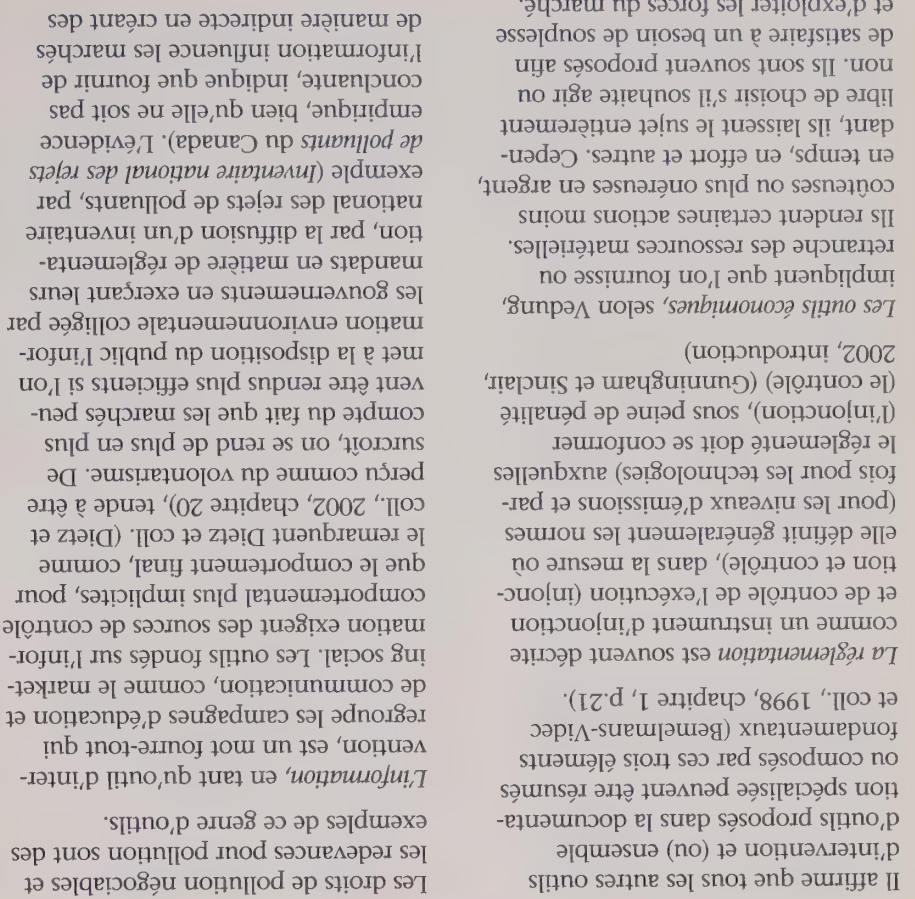
• *Les réseaux ont leur importance.* Les grandes entreprises ne prennent généralement pas de décisions en vase clos. Les associations sectorielles et corporatives peuvent être des liens d'autant plus importants dans ces réseaux.

• *Les personnes ont leur importance.* Les valeurs personnelles, les convictions et les normes des cadres des entreprises ont une influence sur les décisions.

• *Protéger l'environnement peut permettre de protéger le plus important.* L'incidence environnementale d'un processus de production peut naître d'une mauvaise conception et représenter des pertes de ressources. L'accès à des analyses écologiques industrielles peut représenter une motivation importante à participer aux AV.

• *Les structures organisationnelles ont leur importance.* On a remis en question l'hypothèse selon laquelle un organisme peut être perçu comme une entité vouée à la recherche de la maximisation rationnelle de ses profits unitaires. Par exemple, dans certaines entreprises modernes, la direction peut avoir énormément d'indépendance par rapport aux actions du gouvernement. Par exemple, elles pourraient accepter d'être parties prenantes uniques ment pour éviter des règlements perçus comme plus onéreux. La participation peut aussi être provoquée par la réglementation et d'autres outils de politiques environnementales (par exemple, une Release Inventory – un programme de réglementation qui exige uniquement la divulgation d'information – a été une réduction volontaire des polluants répertoriés).

FIGURE 1





# Approches volontaires dans les politiques environnementales

Fatma Maged  
Environnement Canada

Fatma Maged  
est gestionnaire de projets à la  
Direction générale de la recherche en  
politique d'Environnement Canada.

Cet article est né d'un projet de recherche sur les outils d'intervention de la Direction générale de la recherche en politique d'Environnement Canada. L'objectif de ce projet est de renforcer la capacité de la recherche en matière de choix et d'évaluation des outils, afin d'en arriver à créer un cadre systématique pour évaluer l'incidence environnementale de l'application de ces outils.

## Les approches volontaires dans la gradation des outils d'intervention

Wilabanks et Stern (Dietz et coll., 2002, chapitre 21) soutiennent que la question centrale relative aux AV est : [Traduction] « de déterminer si l'on peut atteindre les objectifs environnementaux de façon plus efficace et plus rentable en réduisant la réglementation directe au profit d'outils qui renforcent le pouvoir exercé par la pression du marché, l'influence des investisseurs, l'inquiétude de la population, la réputation, etc., pour pousser les entreprises à améliorer leur performance environnementale. »

Ils font valoir que la réelle distinction ne doit pas se faire entre le respect des lois volontaire ou contraint, mais plutôt entre la réglementation directe et d'autres outils d'intervention, qui pourraient être perçus comme moins coercitifs.

La figure 1 représente une typologie d'outils proposée par Vedung (Bemelmans-Vidéc et coll., chapitre 1), illustrée par les essais menés avec des approches autres que la réglementation. Parmi la pléthore de typologies d'outils, celle-ci est la plus fréquemment utilisée et la plus utile pour notre article. Selon cette typologie, les outils de politiques publiques sont définis comme [Traduction] « une série de techniques par lesquelles les autorités gouvernementales exercent leur pouvoir pour obtenir du soutien et effectuer un changement social ». Selon leur degré de force de persuasion (coercition), Vedung les regroupe en trois catégories : la réglementation, les mesures économiques et l'information.

Depuis les années 1990, les expériences d'approches volontaires (AV) ont profité dans la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), particulièrement au Canada et aux États-Unis. L'intérêt que suscitent les AV n'a rien de nouveau : depuis la première vague de réglementation environnementale, à la fin des années 1960, on a toujours mis l'accent sur le volontarisme, l'éducation et l'information. De nombreuses raisons expliquent la récente résurgence de l'intérêt pour les AV, notamment le constat des limites de la réglementation et le besoin de combler le vide laissé par l'État réglementaire (Dietz et coll., 2002, introduction).

Du point de vue de la politique environnementale, se fier d'avantage aux AV soulève un certain nombre de problèmes de recherche. Il est crucial de comparer les résultats liés aux AV aux autres solutions possibles, de savoir dans quelle mesure elles sont efficaces et efficientes, si elles peuvent remplacer les autres outils d'intervention, et enfin de déterminer dans quels cas elles peuvent être combinées avec d'autres outils.

Cet article fournit aux lecteurs un synopsis de la recherche actuelle sur les AV. L'objectif est de mieux comprendre et apprécier le rôle et les fonctions des AV dans le cadre des politiques environnementales. Après avoir replacé les AV dans l'éventail des autres outils d'intervention, l'article propose une synthèse des résultats de la recherche dans les trois domaines suivants : la compréhension du volontarisme, les problèmes de l'évaluation systématique et les façons d'améliorer le rendement des AV.

# Mise au point sur l'évaluation environnementale stratégique

L'Association internationale pour l'évaluation environnementale (AIEE) a récemment publié son rapport de référence sur l'évaluation environnementale stratégique (EES). Ce rapport, intitulé "L'évaluation environnementale stratégique : une approche intégrée", est le fruit d'un processus de consultation internationale qui a débuté en 2004. L'objectif principal de ce rapport est de fournir une vue d'ensemble des pratiques actuelles et de proposer des recommandations pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'EES. Le rapport est structuré en quatre parties principales : 1. Introduction et contexte, 2. Principes et objectifs, 3. Méthodologie et outils, 4. Cas pratiques et conclusions. Le rapport souligne l'importance de l'EES dans la prise de décision et la planification à long terme, et insiste sur la nécessité d'une approche intégrée qui tienne compte des dimensions sociales, économiques et environnementales. Les recommandations proposées visent à renforcer la crédibilité et l'impact de l'EES en favorisant la transparence, la participation des parties prenantes et l'adoption de normes communes.

aux efforts des pays donateurs en vue d'assurer la cohérence des politiques et la coordination entre les donateurs.

## Conclusion

Le Canada, malgré la richesse de ses ressources naturelles, fait face à des défis importants liés au développement durable. Beaucoup de travail reste à faire pour chacun des enjeux décrits ci-haut. Cependant, des questions d'ordre plus général doivent également être posées.

- Si bon nombre de ces enjeux font partie des plans d'action depuis Stockholm, Brundtland et Rio, comment se fait-il que le Canada et la communauté internationale en développement n'assurent aux pays durable tout en améliorant le niveau de vie du Canada et des pays développés et ce, sans menacer les systèmes critiques de la planète?
- Est-il possible d'assurer aux pays en développement un espace écologique et politique suffisant pour atteindre le développement durable tout en améliorant le niveau de vie du Canada et des pays développés et ce, sans menacer les systèmes critiques de la planète?

Un solide programme de recherche peut aider à jeter de la lumière sur ces questions et représenter une fondation essentielle à l'élaboration de politiques publiques.

## Note

- 1 Institut international pour le développement durable 2003. *Faire avancer le développement durable au Canada*. Ottawa : Le rapport peut être consulté au [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

mondial pour le développement durable, tous deux approuvés par l'ONU. Malgré 50 années d'efforts déployés par des agences de développement, près de la moitié de la population mondiale, trois milliards de personnes, vit encore sous le seuil de la pauvreté de deux dollars par jour. Maintes raisons peuvent expliquer cet échec, dont une confusion entre les moyens et les objectifs, ainsi que des politiques motivées par des intérêts politiques et idéologiques. De plus, le paradigme de la croissance économique rapide n'a pas permis d'atténuer la pauvreté. Le Canada participe activement aux travaux des Nations Unies, s'efforçant généralement de maintenir la sécurité et la paix dans le monde entier et au pays. Bien que le Canada ait augmenté son aide publique au développement en 2003, il demeure un écart entre la réalité et les objectifs et entre les engagements internationaux et les possibilités de réalisation en vertu des politiques nationales actuelles. Avec leurs engagements actuels, le Canada et la communauté de donateurs n'atteindront pas les objectifs auxquels ils aspirent en matière de réduction de la pauvreté. Peu de recherches ont été consacrées aux liens entre la pauvreté et l'environnement à l'échelle régionale, à l'efficacité des programmes visant à renforcer la capacité des pays en développement à participer de façon efficace au système d'aide multilatérale, aux possibilités de contribution optimale du commerce et de l'investissement à l'échelle internationale en matière de développement durable et



taux ». Berger relève également que : « les attitudes environnementales [...] ne sont pas stables ». Hobson soutient que le développement durable présente dans le contexte de la justice sociale plus grande que la tentative de réduire le consumérisme individuel.

Des travaux récents de l'IJIDD analysant la réaction des Canadiens à ce sujet révèlent que, bien que certains reconnaissent le besoin de protéger l'environnement, en tant qu'obligation morale ou dans le cadre d'un système de valeurs, la majorité (même les opposants au Protocole de Kyoto) était poussée par l'excitation face à l'innovation, par le fait d'être à l'avant-garde d'une nouvelle façon de fonctionner qui sera profitable pour la planète et qui confèrera de nouvelles orientations à la croissance économique. La recherche montre également que les citoyens sont moins disposés à poser des actes à moins qu'ils ne voient des exemples positifs de la part des gouvernements et particulièrement du monde des affaires.

Des besoins en matière de recherche émergent clairement : renforcer la recherche fondée sur des faits probants quant à l'efficacité des outils d'intervention sociaux dans les domaines de l'environnement et du développement durable; chercher de quelle façon il est possible de combiner plus efficacement les outils d'intervention du développement durable; mener des recherches sur les facteurs qui incitent les Canadiens à modifier leurs comportements; effectuer des recherches dans le domaine des communications et de la responsabilisation afin de stimuler des réactions collectives.

## L'engagement international : la pauvreté et le développement durable

La réduction de la pauvreté est un principe clé du développement durable et un but premier des Objectifs de développement du Millénaire et du Plan de mise en œuvre du Sommet

terme et les styles de vie individuels et n'ont pas agi en conséquence. Une étude récente de l'OCDE fait ressortir une aggravation des impacts environnementaux liés aux activités des ménages au cours des trois dernières décennies et son intensification probable dans les 20 prochaines années, en particulier dans les domaines de l'énergie, du transport et des déchets.

Les taux élevés de consommation peuvent être liés directement ou indirectement à un nombre appréciable de « signes de danger » dans nos écosystèmes, comme les émissions de gaz à effet de serre, la déforestation massive, la pollution et l'indice d'atteinte à la biodiversité. En outre, le Canada possède l'une des plus grandes empreintes écologiques, estimée à 7,7 ha/pers.; seuls les États-Unis et l'Australie ont un ratio plus élevé.

Les comportements des consommateurs sont enracinés dans une idéologie individuelle à l'égard du statut et de l'identité, influencés par les forces sociales contextuelles, telles que les médias et la publicité, et sont soumis à l'influence des puissances caractéristiques structurelles de l'économie, de l'environnement et des politiques. Nous avons appris du domaine de la santé qu'il faut combiner les outils d'intervention et les utiliser conjointement; en plus de l'information, on doit avoir accès aux nouvelles technologies (offrir des choix et des outils, même temps que des mesures réglementaires de soutien (p. ex. des lois anti-tabac).

Dans une étude réalisée au Canada en 1993, Ida Berger laisse entendre qu'il existe une corrélation certaine entre les attitudes rigoureuses face à l'environnement et les comportements qui en résultent, aussi longtemps que les citoyens (*Traduction*) « sont touchés personnellement par la dégradation environnementale ou que les bulletins de nouvelles présentent des reportages sur des problèmes environnementaux ».

- les conséquences de l'augmentation de l'activité économique sur le niveau des salaires, la distribution des salaires et l'emploi à l'échelon national et aux autres échelons;
  - les conséquences sur l'environnement de l'augmentation des échanges de biens et de services.
- Le premier type de conséquences est sans doute le moins étudié et le plus significatif au plan social, tel qu'illustre par les poursuites engagées par des parties privées en vertu des dispositions de l'ALENA sur la protection des investisseurs. Les négociations actuelles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant l'ouverture des marchés dans le secteur des services laissent entrevoir de fortes pressions à la privatisation sur les systèmes de santé et d'éducation.

## Les modes de vie non durables

Dans un monde de ressources limitées, les Canadiens jouissent d'incroyables richesses. En fait, beaucoup considèrent les niveaux canadiens de consommation par habitant comme non durables et inéquitables. Malgré 30 ans d'élaboration de politiques environnementales, les gens ne semblent toujours pas faire le lien entre les préjudices environnementaux à long

La qualité de vie des Canadiens dépend de la santé et de la richesse des écosystèmes. Au Canada, plusieurs grandes écorégions souffrent d'une dégradation des habitats et de leur disparition. Cette dégradation entraîne une perte d'écoservices et d'emplois qui y sont reliés.

Certaines régions du pays sont à risque élevé (écopaysages urbains, agricoles et certains écopaysages forestiers) et tous les habitats sont à risque à cause d'enjeux mondiaux, tels que les changements climatiques, la dissémination à longue portée des polluants atmosphériques et l'invasivité de certaines espèces exotiques. Plus de 400 espèces au Canada sont identifiées comme menacées.

Les moyens d'existence de certaines populations sont également affectés, comme le démontre l'effondrement de la pêche à la morue de la côte atlantique, qui a entraîné la perte de 40 000 emplois. Par ailleurs, comme le démontre l'exemple de l'effondrement de la pêche à la morue, la raréfaction de ressources écologiques entraîne souvent ou exacerbe des conflits. La situation entre les communautés autochtones et les exploitants forestiers est également source de tensions depuis quelques années.

Le Canada a pris plusieurs mesures piecées pour légiférer, planifier et gérer l'environnement selon une approche écosystémique et est signataire de la convention onusienne sur la diversité biologique. Cependant, comme toute, l'approche écosystémique s'est peu matérialisée au Canada.

L'application de l'approche écosystémique aux décisions de politiques publiques est assez récente et les recherches futures dans ce domaine pourraient jeter de la lumière sur les aspects suivants : une mesure adéquate des écoservices et la création d'institutions de médiation des conflits; les exemples les plus prometteurs d'écorégions utilisées comme unités de base

pour la prise de décisions; de nouveaux outils destinés à la gestion dans les écorégions; des mécanismes de coordination entre les divers échelons de gouvernement; un cadre de dispositions politiques, juridiques et en matière de gestion pour les Autochtones.

### Les signaux et motivations

Il existe deux grandes catégories de signaux dans les prises de décisions quotidiennes : les signaux monétaires (motivations et éléments dissuasifs émis par le biais des marchés) et les signaux non monétaires, tels que l'information. Le problème est que l'on relie rarement les signaux monétaires directement aux signaux de l'environnement. Les signaux du marché peuvent être améliorés en s'assurant qu'ils reflètent les effets externes sur l'environnement.

Le Canada a commencé à prendre du retard sur le plan de la formulation et de la production de ces signaux et motivations. Plusieurs pays européens et certains États américains appliquent des politiques qui favorisent l'incorporation des externalités (signaux du marché) et fournissent de l'information sur l'état du développement durable (signaux non monétaires). En Europe, la hausse des prix et d'autres politiques ont contribué à augmenter l'efficacité de l'économie de façon plus marquée qu'au Canada. Le défi consiste dès lors à trouver les moyens de calculer le coût des externalités et à concevoir des outils qui augmentent les prix raisonnablement, d'une façon adaptée aux conditions sociales et appropriée sur le plan économique. Une étude récente sur l'écologisation de la fiscalité effectuée par la Table

ronde nationale sur l'environnement et l'économie souligne les enjeux liés à l'utilisation de mesures fiscales et d'outils d'intervention économiques. Selon cette étude, le Canada a fait un usage limité des outils d'intervention économiques et pourrait y avoir recours plus souvent, mais avant de choisir une combinaison d'outils, il doit d'abord définir les objectifs à atteindre et le rôle que doit jouer l'outil d'intervention.

Des recherches futures pourraient se pencher sur la façon de créer un cadre qui combine des outils d'intervention monétaires et non monétaires, d'élaborer des indicateurs appropriés pour le Canada à diverses échelles spatiales, d'évaluer les outils d'intervention économiques et leur niveau d'application à la biodiversité et à la conservation des habitats et de déterminer la façon de mieux communiquer les concepts et les cadres de travail au public.

### Les effets de la mondialisation sur le Canada

L'intégration croissante de l'économie canadienne au sein d'une structure économique mondiale ainsi que le nombre et l'influence croissante des accords commerciaux créent des tensions particulières à l'égard du développement durable au Canada. Les liens entre les tendances mondiales et le développement durable peuvent être classés en trois catégories :

- les conséquences sur la capacité des États à légiférer dans l'intérêt des objectifs de leurs politiques publiques pour un environnement propre, la santé et la sécurité des populations, etc.;

*Les négociations actuelles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant l'ouverture des marchés dans le secteur des services laissent entrevoir de fortes pressions à la privatisation sur les systèmes de santé et d'éducation.*



L'échelle du pays. Un rapport de l'Association canadienne des ressources hydrauliques conclut que bien que des progrès aient été réalisés, le concept n'est appliqué qu'inégalement au pays et [Traduction] « relève du défi face aux réductions importantes des budgets gouvernementaux dans de nombreuses zones de compétence, fédérales et provinciales ». En outre, des permis non échangeables sont délivrés par le gouvernement sans inclure une analyse des coûts et des bénéfices

## Certaines villes accusent des pertes de 5 à 8 p. 100 de leur produit régional brut (PRB), pertes qui sont directement attribuables à la détérioration de l'environnement et à ses effets néfastes sur la santé ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures urbaines.

La quantité d'eau douce disponible et annoncent une crise mondiale de l'eau. Le Canada possède près de 10 p. 100 de l'eau douce du monde, mais compte pour moins de 1 p. 100 de la population mondiale, tandis que sa consommation d'eau douce par habitant le classe au deuxième rang mondial. De nombreux facteurs contribuent à la situation préoccupante de l'eau au Canada :

- beaucoup de bassins canadiens sont affectés par la pollution des décharges industrielles et municipales, et les polluants aéroportés ont un impact négatif sur les gens et les écosystèmes;
- les approvisionnements en eau sont menacés par une surconsommation inutile et un manque d'efficacité dans leur utilisation;
- la mondialisation a déjà entraîné une augmentation de la demande d'exportations agricoles, augmentant par le fait même les pressions sur les ressources locales en eau douce.

D'autres enjeux, tels que la tragédie de Walkerton ou la sécheresse qui sévit dans l'Ouest du Canada, rappellent également l'importance d'une saine gestion de l'eau douce et des activités qui influencent sa qualité et sa disponibilité. En plus d'être cruciale sur les plans social et environnemental, il faut noter que l'activité économique liée à l'eau rapporte entre 7,5 et 23 milliards de dollars annuellement à l'économie canadienne. Au Canada, des efforts ont été entrepris afin de faire progresser la gestion intégrée des ressources en eau à

Parce que la distribution des communautés biologiques et des habitats est rarement conforme aux frontières politiques, des décisions plus éclairées dans le sens du développement durable requièrent d'étudier les problèmes et d'envisager des solutions dans le contexte de leur interaction sur le territoire et dans le temps.

## La viabilité des écorégions

Des questions restent à approfondir : comment assurer la mise en œuvre efficace d'une gestion intégrée de l'eau douce? Comment peut-on conserver suffisamment d'eau dans les écosystèmes pour garantir la pérennité des services écologiques? Quel est le prix réel de l'eau? Quelle est la combinaison optimale de droits, de mesures incitatives et de structures administratives pour améliorer la gestion des écosystèmes d'eau douce?

La rareté et la baisse de la qualité de l'eau sont à un point critique dans de nombreuses régions du monde. Dans un rapport récent, l'UNESCO affirme que la disponibilité de l'eau potable varie énormément selon les régions du monde. En plus des pressions démographiques, l'augmentation de la consommation d'eau par habitant de même que la pollution réduisent

## La gestion de l'eau douce

desormais, [Traduction] « englobe ceux de la consommation énergétique, des transports, de la planification de l'occupation des sols, de la création de collectivités, de l'environnement et de la justice sociale, et fait partie des enjeux auxquels doit répondre une saine gouvernance environnementale ». Deux rapports du Canada aux Nations Unies font un constat similaire, auxquels sont ajoutés les problèmes de la pénurie de logements abordables, de la dispersion des terres agricoles et d'infrastructures vieillissantes et souvent peu performantes au plan énergétique ou environnemental. Tous s'entendent pour dire que les administrateurs locaux ont une grande influence sur l'innovation économique et la cohésion sociale au Canada et que la recherche de solutions aux problèmes de viabilité urbaine doit s'élaborer dans le cadre d'une étroite collaboration entre les différents niveaux de gouvernement et que les citoyens doivent être inclus dans la démarche dès le départ. Pour y arriver, les intéressés auraient tout intérêt à mieux comprendre la façon de mettre en œuvre dans les villes des objectifs d'urbanisation viable qui s'inscrivent dans l'éventail plus vaste des objectifs d'amélioration de la qualité de vie, les facteurs déterminants pour le succès de la transition des villes vers un développement durable et la combinaison d'outils d'intervention gouvernementaux et économiques pouvant faire progresser l'urbanisation viable.

# Les enjeux clés du développement durable au Canada

Note du rédacteur

Le Projet de recherche sur les politiques a récemment publié un rapport produit par l'Institut international pour le développement durable, intitulé « Faire avancer le développement durable au Canada : enjeux de politiques publiques et besoins en recherche ». Les priorités de recherche identifiées dans ce rapport sont résumées par le personnel du PRR dans le présent article.

Le récent Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en septembre 2002, a rappelé qu'entre autres, la pauvreté, les modes de consommation des pays riches, les tendances démographiques, les changements climatiques et l'accès à de l'eau douce de qualité sont des enjeux universels qui ont des répercussions importantes sur la qualité de vie des populations.

Dans bien des domaines, les progrès ont été lents et le Canada s'est engagé à faire sa part et à donner suite au Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable. Un des défis pour le gouvernement canadien consiste à identifier et à clarifier les enjeux prioritaires pour le développement durable au Canada et d'acquiescer les connaissances nécessaires à l'élaboration de politiques publiques efficaces.

Pour ce faire, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) s'est regroupé avec les ministères fédéraux et l'Institut international de développement durable (IIID) pour élaborer une démarche de définition de ces priorités. Sept grands enjeux ont ainsi été dégagés, de même que les besoins connexes en matière de recherche. Il est à noter que la question des changements climatiques a été délibérément retirée de la discussion pour éviter que l'on s'attarde sur des priorités stratégiques déjà établies et sur des activités de recherche existantes ou parallèles. Les enjeux ne sont présentés ici dans aucun ordre particulier.

## Le réaménagement urbain

Les problèmes sous-jacents du modèle urbain actuel. Conçue à une époque où l'efficacité était le souci premier des urbanistes, elle ne correspond plus aux réalités actuelles. La croissance démographique et la migration des campagnes vers les villes des dernières décennies ont accru l'étalement urbain, qui se traduit par des villes plus nombreuses dont la croissance de plus en plus rapide favorise l'éfervescence culturelle et commerciale. Cependant, la médaille a son revers : les niveaux élevés de consommation créent des montagnes de déchets; la croissance démographique et la réparation inégale des richesses entraînent aussi la multiplication des quartiers défavorisés et du nombre de sans-abri; l'accoutumance à l'automobile favorise une évolution urbaine tentaculaire au détriment des centres-villes autant que des terres cultivables avoisinantes. Dans un rapport publié en 1999, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) ajoutait que le maintien du statu quo entraînerait une détérioration de la position concurrentielle du Canada. Certaines villes accusent des pertes de 5 à 8 p. 100 de leur produit régional brut (PRB), pertes qui sont directement attribuables à la détérioration de l'environnement et à ses effets néfastes sur la santé ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures urbaines. L'importance de l'enjeu urbain est exacerbée par le fait que 79 p. 100 des Canadiens vivent dans des régions urbaines et des études prévoient que cette proportion pourrait passer à 90 p. 100 dans les décennies à venir. Par conséquent, le développement urbain viable est devenu un problème critique aux multiples facettes qui,



A l'heure actuelle, le projet du PRR relatif à l'eau douce est encore dans sa phase de démarrage, de nombreuses consultations interministérielles bilatérales et multilatérales étant en cours pour cerner les principales lacunes sur le plan de la recherche. Par la suite, nous mettrons en place des groupes de travail qui examineront les questions clés déterminées par le biais des consultations. Ces groupes de travail comprendront des représentants des ministères fédéraux concernés et, s'il y a lieu, des représentants des gouvernements municipaux, territoriaux et provinciaux. Les organisations non gouvernementales seront invitées à participer aux discussions qui les concernent. Le PRR y sera responsable de la coordination et fournira l'expertise en matière de recherche sur les politiques, tandis que les autres parties fourniront l'expertise et les points de vue sectoriels. Nous espérons ainsi élaborer un programme équilibré de recherche sur les politiques qui tienne compte de tous les points de vue clés. Nous sommes convaincus que, conjointement avec d'autres projets actuellement en cours, nous pourrions contribuer à l'adoption par le Canada de politiques de l'eau plus cohérentes, plus logiques, mieux coordonnées et plus efficaces.

matière d'eau douce. Dans ses rapports annuels, elle dédie à maintes reprises le manque d'intégration des objectifs politiques, la lenteur dont font preuve les ministères dans l'atteinte de leurs objectifs de développement durable, le manque d'information de base pour soutenir et évaluer les politiques ainsi que l'incapacité de la direction centrale à fournir aux différents ministères les outils nécessaires à une progression véritable vers le développement durable. La récente nomination d'un ministre de l'Eau au Manitoba est cependant un signe encourageant. S'il s'agit là d'un début de tendance, cela pourrait conduire à une meilleure coordination des politiques en matière d'eau à travers le Canada.

- Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) travaille actuellement en collaboration avec les ministères fédéraux concernés et divers partenaires afin de jeter les bases d'un projet provisoirement baptisé « Un leadership fédéral pour une politique intégrée de gestion de l'eau douce ». Au terme d'un exercice d'exploration préliminaire, il a été proposé de réaliser un travail complémentaire sur les mesures incitatives permettant d'améliorer la gestion de l'eau douce, tant dans un contexte urbain qu'écorégional. Ce projet vise à fournir des réponses à des questions pressantes en matière de recherche sur les politiques, dont les suivantes :
- Comment garantir la distribution d'une eau potable saine et abordable?
  - Le recours à une tarification communale de l'eau municipale est-il souhaitable et efficace?
  - Comment limiter l'incidence des zones urbaines sur l'environnement aquatique?
  - Qu'est-ce que le gouvernement canadien peut accomplir (à la fois directement et indirectement en exerçant une pression sur la chaîne d'approvisionnement et en augmentant les capacités) en rendant ses propres activités plus écologiques?



annuel par personne est inférieur à dix fois la quantité d'eau prélevée. Cela signifie que dans ces régions, les gens peuvent utiliser 10 % ou plus du débit d'eau. Même si la majeure partie de l'eau utilisée est ensuite rejetée dans les rivières, les effets de cette utilisation sur la qualité de l'eau ne sont que faiblement neutralisés par la dilution avec l'eau non utilisée.

d'une méthode de gestion du bassin hydrographique semble offrir les meilleures perspectives.

Cela dit, le passage à une telle méthode de gestion ne sera pas facile. Il faudra tenir compte de la concurrence non seulement entre les différentes utilisations de l'eau, mais aussi entre les différentes utilisations des bassins

Plus de 20 millions de Canadiens vivent en effet dans des bassins hydrographiques qui se trouvent à cheval entre le Canada et les États-Unis (sur ces 20 millions, 17 vivent dans le bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent). Les politiques américaines ont par conséquent une incidence sur eux, tout comme les politiques des États-Unis (sur ces 20 millions, 17 vivent dans le bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent). Les politiques américaines ont par conséquent une incidence sur eux, tout comme ils ont eux-mêmes une incidence sur la qualité de l'eau américaine.

### Problèmes interjuridictionnels

genre, parmi lesquels certaines dispositions de l'ALENA – dont la mise en œuvre relève de la Commission environnementale – qui ont une double visée : premièrement, assurer la conformité des politiques de l'ALENA avec les principes de protection et de conservation de l'environnement; deuxièmement, renforcer l'élaboration et la mise en application de lois et de réglementations environnementales. Le Canada a aussi conclu d'autres accords bilatéraux et multilatéraux qui prévoient des obligations spécifiques dans ce domaine. Toutefois, les politiques canadiennes et américaines qui ont une incidence sur l'eau douce ne sont pas harmonisées. Un récent sondage d'opinion EKOS révèle d'ailleurs que les Canadiens et les Américains sont massivement en faveur d'une plus grande harmonisation des réglementations environnementales, y compris celles relatives à la salubrité de l'eau douce, priorité absolue des Canadiens.

Sur le plan international, le Canada s'est engagé à collaborer avec d'autres pays pour réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes n'ayant pas accès à une eau douce saine et sûre (Sommet mondial sur le développement durable et Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire). Pour ce faire, le gouvernement canadien devra recueillir ses activités internationales de façon à s'assurer que la contribution de l'expertise canadienne à cet effort soit la plus significative possible. Bien menée, cette entreprise pourrait être bénéfique tant pour le Canada que pour les pays qui ont le plus besoin de notre aide.

Sur le plan national, le Canada possède un ensemble bigarré d'organismes responsables et d'autorités hérité d'une époque où l'eau était tenue pour acquise et où l'on donnait la priorité à d'autres ressources, telles que le bois et les minéraux. La Commissaire à l'environnement et au développement durable a déclaré que, même au sein du gouvernement fédéral, il n'existe aucune politique coordonnée en



souterraine au Canada, on sait que l'aquifère Ogallala, qui s'étend sous une grande partie des Grandes plaines américaines, a connu des diminutions allant de 3 à 30 mètres. Au Canada, on a aussi observé des baisses locales, entre autres à Estevan en Saskatchewan, où le niveau de la nappe phréatique a baissé de plus de 45 mètres localement – et de près de 20 mètres jusqu'à 20 km de distance – en raison de la présence de pompes extrayant de l'eau pour produire de l'électricité. Le pompage a cessé en 1994. Bien qu'à l'origine on ait estimé que l'aquifère pouvait fort bien supporter un tel pompage, des études complémentaires ont récemment montré que la reconstitution des réserves d'eau ne s'effectue qu'à un rythme de 1 à 3 mm par an; cela prendrait des milliers d'années pour ramener la nappe souterraine à son niveau initial. Cet exemple révèle qu'exploiter l'eau provenant des nappes souterraines sans bien connaître la ressource et son rythme de reconstitution, à été comparé à faire des chèques aux montants importants sans connaître le solde du compte ni le calendrier des versements.

## Incidences de l'utilisation de l'eau

Entre-temps, en Alberta, les gouvernements fédéral et provincial se sont associés pour faciliter l'accès des agriculteurs à des sources d'eau sol-disant durables et permanentes – à savoir de nouvelles fosses-réservoirs et de nouveaux puits destinés à l'irrigation. Or nombre de ces travaux pourraient n'être que des solutions temporaires dans la mesure où le niveau des nappes phréatiques baisse sous l'effet combiné du réchauffement planétaire et d'un pompage excessif aux fins d'irrigation.

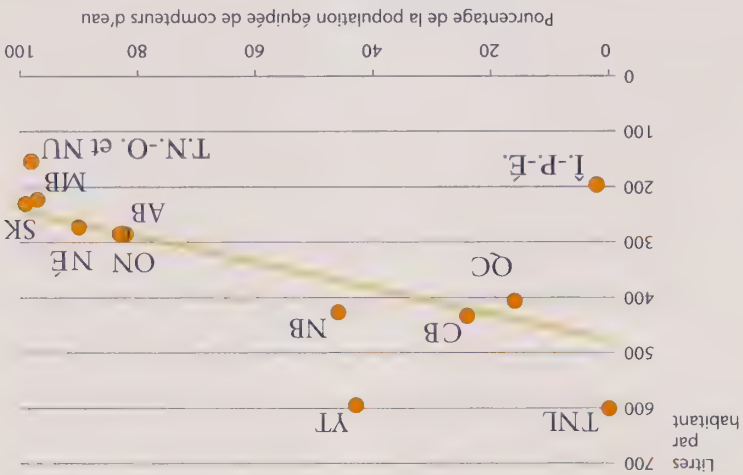
aux utilisations industrielles et domestiques qui changent la composition chimique et biologique de l'eau en y laissant souvent de fortes concentrations de bactéries, de virus ou de produits chimiques toxiques. Quand nous rejetons cette eau « usagée » dans l'environnement sans l'avoir traitée ou presque, nous comptons sur le débit d'eau non prélevée des rivières pour assurer sa dilution. Or pour que le débit d'eau non prélevée puisse efficacement neutraliser les effets, il doit être supérieur au débit de l'eau prélevée dans une proportion qui varie selon l'importance et la nature des modifications apportées. En présence de certains produits polluants, la quantité d'eau non prélevée doit parfois être cent fois supérieure à celle de l'eau rejetée afin d'assurer la dilution nécessaire pour éviter les effets nuisibles sur l'environnement et les collectivités en aval des installations de déversement.

La concentration en nitrate des eaux usées de la municipalité de Calgary, par exemple, tourne autour de 17 mg/l (le taux maximal recommandé par Santé Canada pour l'eau potable est de 45 mg/l). La dilution qui s'effectue dans la rivière Bow (si l'eau de la rivière ne contient pas de nitrate avant l'introduction des eaux usées de Calgary) permet de ramener ce taux à environ 0,0019 mg/l (ces calculs sont basés sur des données tirées des sites Pollutionwatch.org et Calgary.ca, consultés le 9 décembre 2003). Il est possible que les concentrations de pointe de la station de Calgary dépassent parfois le taux maximal recommandé de 45 mg/l, mais les effets néfastes de telles concentrations sont limités du fait de la dilution qui s'effectue dans la rivière.

À l'échelle nationale, plus de 22 millions de Canadiens vivent dans des bassins fluviaux où le débit d'eau

FIGURE 2

Consommation d'eau par habitant par rapport au pourcentage de la population équipée de compteurs d'eau (1998)



Dans les provinces et les territoires canadiens, l'utilisation de compteurs peut avoir une grande incidence sur la consommation d'eau par habitant. La droite de régression indique une réduction de la consommation de l'ordre de 233 litres par habitant par jour – soit une réduction de 50 % – lorsque la distribution d'eau est mesurée.

$r^2$  ajusté = 0,31. Source des données : Statistique Canada, 2003, L'activité humaine et l'environnement : statistiques annuelles 2003, 16-201-XPB.

flore (protection « du robinet à l'environnement »). Par ailleurs, nous devons préserver la stabilité des écosystèmes en exerçant un contrôle sur les espèces envahissantes, en faisant preuve de prudence dans nos projets de dérivation et en limitant la consommation. En somme, nous devons passer d'un système de gestion de l'aduction d'eau à un système de gestion du bassin hydrographique. Pour y parvenir, nous avons besoin d'une

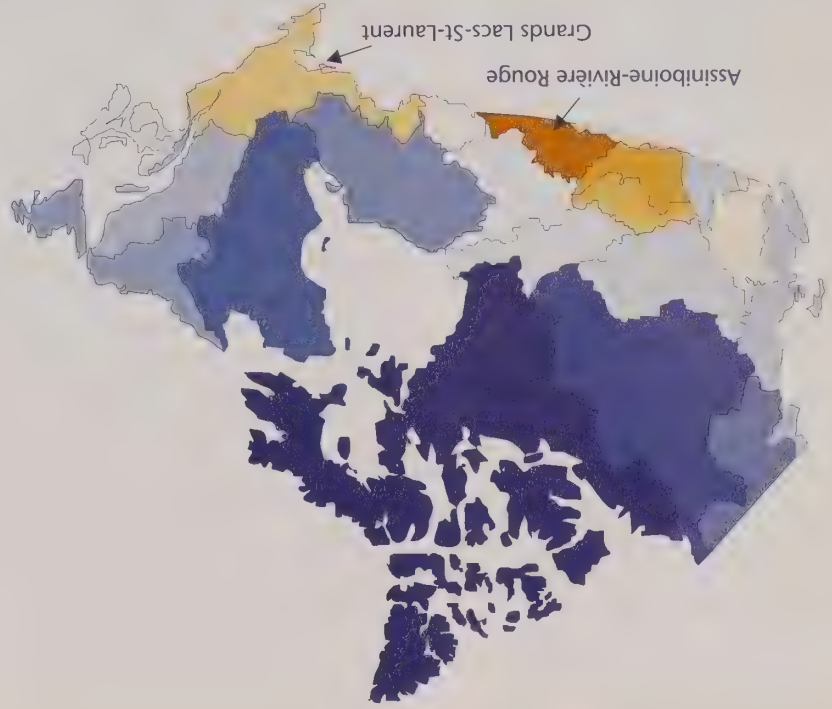
gamme de politiques complète et intégrée qui favorise une gestion intégrée (« de la source au robinet à l'environnement ») de l'approvisionnement en eau et de sa qualité.

### Approvisionnement en eau et utilisation de l'eau au Canada

Alors que les Canadiens utilisent chaque année 131 m<sup>3</sup> d'eau par personne, la consommation des industries et du secteur économique en général porte

## Débit d'eau annuel par personne dans les bassins fluviaux canadiens

FIGURE 1



Les zones en ambre correspondent aux régions dans lesquelles le débit d'eau par personne est le plus faible. Le bassin des rivières Rouge et Assiniboine a un débit d'eau annuel par personne inférieur à la quantité d'eau prélevée annuellement par personne sur le plan national. Bien que le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent possède de grandes quantités d'eaux de surface, il s'agit en grande partie d'eau stockée (fossile) et non d'eau renouvelée annuellement. Du fait de la forte densité de population dans cette région, les ressources en eau renouvelable par personne sont relativement faibles. Même si la majeure partie de l'eau prélevée est ensuite restituée au milieu naturel, cette restitution s'effectue en aval du lieu de prélèvement et après que l'eau a subi des modifications chimiques, biologiques et ainsi neutraliser les effets de ces modifications. On peut supposer que si l'agrégation des données était effectuée à une échelle spatiale plus petite, on découvrirait que, dans bien des bassins secondaires, le débit d'eau est inférieur à la quantité d'eau prélevée annuellement par personne sur le plan national. Source des données : Statistique Canada, 2003, L'activité humaine et l'environnement : statistiques annuelles 2003, 16-201-XPB.

ce chiffre à environ 1 500 m<sup>3</sup> par personne – soit une consommation totale de 44 873 millions m<sup>3</sup> en 1996. Même si une grande partie de cette eau retourne ensuite dans les lacs et les rivières d'où elle a été tirée, son utilisation entraîne inévitablement des modifications – le plus souvent chimiques et biologiques, mais aussi physiques (plus de la moitié de l'eau consommée au Canada est utilisée pour la production d'électricité, processus qui, outre la filtration et le chauffage, n'altère pas significativement l'eau). Bien que le Canada connaisse des précipitations annuelles de l'ordre de 5 451 km<sup>3</sup>, soit plus de 3,5 milliards de fois plus que la quantité d'eau prélevée par personne par an, elles ne surviennent généralement ni au bon moment ni au bon endroit. Ainsi, dans le bassin des rivières Assiniboine et Rouge, où vivent plus de 1,25 million de Canadiens, le débit d'eau annuel, très variable selon la saison et l'année, ne dépasse pas les 1 200 m<sup>3</sup> par personne.

Inévitablement, cela entraîne une concurrence entre utilisateurs. En Alberta, par exemple, l'industrie pétrolière et gazière éprouve de plus en plus de difficultés à trouver l'eau nécessaire à ses activités et se trouve en concurrence directe avec les agriculteurs et d'autres utilisateurs. Parallèlement à cette augmentation de la demande, on note que les glaciers des montagnes Rocheuses, source d'une grande partie de l'eau qui alimente l'Alberta, sont en train de fondre.

Pour bien des Canadiens, il est difficile de croire que nous pourrions un jour manquer d'eau. Et pourtant, il semble bien qu'il y a 6 000 ans (une époque souvent utilisée comme référence pour illustrer les effets du réchauffement planétaire puisque la température, plus élevée qu'aujourd'hui, était alors à peu près celle que l'on prévoit d'ici 50 à 100 ans), le niveau de la nappe phréatique alimentant la majeure partie de l'Alberta était inférieur, de jusqu'à 15 mètres, à celui d'aujourd'hui. Bien qu'à ce jour, il n'y ait guère de preuves de la baisse des réserves d'eau



# Vers une approche intégrée de la gestion de l'eau douce au Canada

Ian Campbell  
Projet de recherche sur  
les politiques (PRP)

Ian Campbell,  
Directeur principal de projets,  
est le directeur de recherche  
du projet de recherche sur le  
développement durable du PRP.

Depuis les tragédies de North Battleford et de Walkerton, la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine inquiète de plus en plus. Les diminutions de population, imputables à la pollution, observées chez les bélugas et d'autres espèces aquatiques ainsi que les problèmes de santé liés à la présence de fortes concentrations de mercure dans les poissons d'eau douce et de mer ont conscientisé la population à la nécessité de préserver la qualité de l'eau dans l'environnement et d'en garantir la potabilité. La salubrité de l'eau est ainsi devenue un enjeu politique de taille au Canada.

Par ailleurs, dans beaucoup de régions, l'approvisionnement en eau devient de plus en plus problématique. Ainsi, dans la région de Perth en Ontario, des groupes de citoyens ont élaboré une campagne visant à empêcher la société OMYA Canada Inc. de prélever de grandes quantités d'eau de la rivière Tay, par crainte que ces prélèvements ne perturbent l'écosystème de la rivière et ne réduisent la quantité d'eau disponible à Perth. Sans doute le changement climatique mondial aggrave-t-il les problèmes d'approvisionnement que connaissent le sud de l'Ontario et d'autres parties du Canada; d'ailleurs, on peut déjà observer des changements dans l'Ouest canadien, où la sécheresse est désormais récurrente.

De plus, la stabilité des écosystèmes est aujourd'hui menacée par des espèces envahissantes, par des projets de dérivation et par la surconsommation. L'élaboration des politiques doit se faire en tenant davantage compte de notre connaissance scientifique de l'eau, de ses composants et de ses fonctions écologiques. La question de l'approvisionnement en eau et de son utilisation, à des fins économiques et récréatives ou à des fins écologiques et écosystémiques, devient aussi un enjeu politique au Canada.

## Un ensemble intégré de politiques pour une meilleure gestion de l'eau douce

Le Canada bénéficie d'une abondance de ressources; il possède 7 % des réserves mondiales renouvelables d'eau douce, 25 % des zones humides et le plus long littoral maritime au monde. Toutefois, ces ressources sont souvent éloignées des grandes agglomérations. Les Canadiens sont aujourd'hui de plus en plus conscients du fait qu'on ne peut prendre l'eau pour acquis et qu'il faut la gérer et la conserver.

Le Canada s'est toujours efforcé de garantir la qualité de l'eau en se dotant de règlements anti-pollution. Toutefois, il hésite à faire appel à des mesures incitatives afin de promouvoir la gestion efficace de l'eau douce. L'utilisation des eaux traitées est souvent subventionnée, parfois même gratuite; les incitations à la conservation de l'eau sont rares voire inexistantes et la gestion du traitement des effluents s'effectue principalement par le biais d'une réglementation directe.

Or une réglementation directe n'incite à limiter les activités délétères que dans la mesure où les pénalités prévues en cas de non-respect sont perçues comme étant automatiques et sévères, ce qui n'encourage pas les comportements qui vont au-delà d'un strict respect de la loi et ne favorise sans doute pas suffisamment l'innovation.

Garantir la salubrité de l'eau ne se limite pas à la rendre potable. Il faut aussi gérer la source afin de limiter la présence de bactéries et de toxines dans le réseau d'apport (protection « de la source au robinet »). Il faut s'assurer que l'eau ne contient ni médicaments post-consommation ni produits chimiques susceptibles de perturber le système endocrinien qui proviendrait de zones urbaines situées en amont des prises d'eau. Enfin, il faut s'assurer que l'eau qui quitte les zones urbaines ne présente aucun danger pour les consommateurs en aval, les plaisanciers, la faune et la



Les opinions exprimées n'engagent  
que leurs auteurs et ne reflètent pas  
nécessairement celles de tout orga-  
nisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

la fin de la première phase d'activités et le début d'une nouvelle. Rédigé par le chef de projet, Ian Campbell, le premier article souligne que le PRR concentrera désormais ses efforts sur l'étude des aspects socio-économiques et de la gouver-

nance de la gestion de l'eau douce.

Un résumé des conclusions du rapport intitulé *Faire avancer le développement durable au Canada*, une publication récente du PRR, plante le décor pour le reste de ce numéro. Dans ce rapport, l'Institut international du développement durable énumère sept domaines prioritaires pour la recherche en politiques. Suit une série d'articles, de comptes rendus et de rapports portant sur un de ces enjeux ou d'autres aspects du DD. Loin d'être exhaustifs, les sujets abordés ne couvrent pas tous les thèmes importants, quoique certains d'entre eux aient fait l'objet d'articles dans de précédents numéros d'*Horizons* et dans le numéro de l'automne 2002 d'*Isisima*. Notons au passage la responsabilité sociale des entreprises, l'engagement international, la santé et le développement, les ressources océaniques et les changements climatiques.

Il est essentiel d'adopter une approche fondée sur les écorégions ou le territoire pour de nombreux aspects du développement durable, et c'est l'un des sept domaines prioritaires énumérés dans *Faire avancer le développement durable au Canada*. Kelvin Hirsch et Ken Farr (tous deux de Ressources naturelles Canada), et Ruth Walidick (d'Environnement Canada) ont chacun rédigé un article sur différents aspects de la durabilité du territoire. Les travaux du PRR en matière de gestion de l'eau douce feront beaucoup de place à l'étude des combinaisons optimales de politiques de gestion de la demande. Dans un autre article, Fatma Maged (d'Environnement Canada) se penche sur les mesures volontaires de protection environnementale.

Parce que le DD ne se limite pas à l'environnement, plusieurs des articles de ce numéro portent sur les aspects sociaux de la question. Richard Zaverjui, consultant en transports urbains, nous fait part de certaines réflexions stimulantes sur la façon dont la durabilité environnementale peut aider les villes canadiennes à livrer concurrence à leurs concurrents américains. Pearl Eliadis et Donald Lemaire (de Justice Canada) étudient les approches normatives des politiques, plus parti-

culièrement dans le domaine des politiques sociales.

Sur le plan de l'élaboration des données sur le DD, David McGuinity (de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie) présente les nouveaux indicateurs intégrés de la TRNEF, tandis que Robert Smith (de Statistique Canada) met en évidence certaines lacunes concernant les données relatives à la gestion de l'eau au Canada.

Des rapports de recherche, des comptes rendus de lecture et des résumés de conférences liés au capital social, au développement des enfants et à une politique fondée sur la preuve en éducation complètent cette livraison. Le prochain numéro d'*Horizons*, dont la parution est prévue ce printemps, sera essentiellement consacré à la question des relations nord-américaines.

**Jean-Pierre Voyer**

Directeur exécutif

Projet de recherche sur les politiques



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Développement durable Et maintenant?

S'il a fallu attendre un siècle pour définir l'expression « développement durable » (DD), on peut retracer la reconnaissance de ce concept par le gouvernement du Canada à l'époque de la confédération. En 1871, le premier ministre Sir J.-A. Macdonald faisait observer que

[Traduction] à la vue des énormes quantités de bois de sciage qui passent sous mes fenêtres tous les matins, il me revient sans cesse à l'esprit le besoin impérieux de nous pencher sur l'avenir de ce remarquable commerce. Nous détruirions sans nous en soucier les forêts du Canada, et il est pratiquement impossible de les remplacer.

Des étapes récentes importantes dans la trajectoire canadienne vers le développement durable incluent le protocole de Montréal sur les substances menaçant l'ozone en 1987, le Sommet de la Terre de 1992 et la ratification par le Canada du protocole de Kyoto sur les changements climatiques en 2002. Tout cela reflète un intérêt croissant envers les questions de DD et une prise de conscience des interactions entre l'environnement, l'économie et le développement social. Le discours du Trône du 2 février 2004 renfermait un long passage consacré au DD, ce qui démontre clairement la place essentielle que le gouvernement du Canada réserve à ce thème.

Lancé en 2001, le projet de Développement durable du Projet de recherche sur les politiques se penchait sur la responsabilité sociale des entreprises, l'environnement et le commerce, ainsi que sur la gouvernance. La présente livraison d'*Horizons* coïncide avec une réorientation majeure de ce projet, puisqu'elle marque à la fois

### DÉVELOPPEMENT DURABLE

3 Vers une approche intégrée de la gestion de l'eau douce au Canada  
Ian Campbell, Projet de recherche sur les politiques

8 Les enjeux clés du développement durable au Canada

13 Approches volontaires dans les politiques environnementales

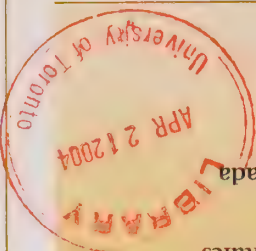
Fatma Maged, Environnement Canada

18 Les feux de forêts et la gestion durable des forêts au Canada

Kelvin Hirsch, Ressources naturelles Canada

22 Les avantages comparatifs du Canada urbain

Richard M. Zaverjii, Magplane Technology Inc.



APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

30 L'approche normative au développement des politiques

### RÉSUMÉS DE RECHERCHE

38 Évolution des concepts et politiques en matière de forêts urbaines au Canada

41 Intégrer le capital naturel et humain à l'analyse économique

44 Le développement de la petite enfance à Vancouver

### COMPTES RENDUS DE LECTURE

48 Leaders and Lagards

50 Une question de confiance

53 Vers des politiques canadiennes d'éducation fondées sur la recherche

### CONFÉRENCES

56 Concevoir des aires protégées – Région sauvage pour la vie sauvage

58 Explorer la promesse des politiques sociales reposant sur l'actif

62 L'avancement de la recherche sur le capital social

### À SIGNALER

64 La législation, les juridictions et la Loi sur les espèces en péril

### DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

68 Information nécessaire pour évaluer l'utilisation durable des ressources en eau

70 Explorer les sentiers entre la politique et la science

### ACTIVITÉS À VENIR

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada











